

Desafíos de la Política Internacional Latinoamericana en el siglo XXI

Grupo de investigación en Relaciones Internacionales
IEPRI - Universidad Nacional de Colombia

DIANA MARCELA ROJAS RIVERA
(EDITORA)

Instituto de Estudios Políticos
y Relaciones Internacionales - **IEPRI**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Desafíos de la Política Internacional Latinoamericana en el siglo XXI
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
Grupo de investigación en Relaciones Internacionales

Imagen de portada: foto de Leon-Overweel en Unsplash

© Diana Marcela Rojas Rivera (Editora)
© Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Primera edición: diciembre de 2022
Diseño y diagramación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres

Cómo citar:

Rojas-Rivera Diana Marcela (Ed.). (2022). *Desafíos de la Política Internacional Latinoamericana en el siglo XXI*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

1. Política Internacional. 2. Latinoamérica. 3. Geopolítica.
4. Región. 5. Actores. I. Grupo de investigación en Relaciones Internacionales-IEPRI. II. Universidad Nacional de Colombia.

188 páginas: Libro.

ISBN Impreso: 978-958-49-7798-4

Contenido

Presentación	9
--------------------	---

CAPÍTULO 1

Políticas industriales similares, resultados diferentes: La industrialización acelerada conducida por el Estado en América Latina y Asia Oriental	15
<i>Gabriel Misas Arango</i>	

CAPÍTULO 2

La política del mal vecino: la agenda de Trump hacia América Latina	59
<i>Diana Marcela Rojas Rivera</i>	

CAPÍTULO 3

América Latina: escenario de disputa geopolítica entre las potencias con aspiración global	109
<i>Carlos Alberto Patiño Villa</i>	

CAPÍTULO 4

El <i>Land Grabbing</i> o acaparamiento de tierras: el caso de China en América Latina	129
<i>Diana Andrea Gómez Díaz</i>	

CAPÍTULO 5

Las fronteras latinoamericanas atravesadas por muros, migraciones e iniciativas subnacionales	157
<i>Edgar Andrés Londoño Niño</i>	

Presentación

Al empezar la tercera década del siglo XXI, América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta retos de considerable envergadura en su relacionamiento internacional. Algunos de ellos conciernen directamente las interacciones entre estados, otros involucran a actores no estatales que interpelan a los gobiernos de la región y son capaces desplegar estrategias propias incidiendo en los asuntos globales; algunos más, como por ejemplo los organismos internacionales, establecen sus nexos el subcontinente a partir de su clasificación como países en vías de desarrollo.

Si bien la región se caracteriza por una gran heterogeneidad en la configuración e implementación de las agendas de política exterior de los países latinoamericanos, es posible identificar algunos temas transversales que establecen una base común y permiten hacer una referencia de conjunto a las tendencias que marcan la política internacional de ALC.

Se trata de desafíos como la reducción de las vulnerabilidades frente a los mercados internacionales, la redefinición de la tradicional hegemonía estadounidense en la región y la diversificación de los vínculos diplomáticos, las respuestas a la crisis ecológica y el cambio climático, la migración, el narcotráfico y la lucha contra el crimen organizado, y, más recientemente, el impacto y la gestión de la pandemia del Covid-19. Estos asuntos afectan de manera variable a cada una de las naciones latinoamericanas haciendo que su percepción, así como su manejo, difieran de un país a otro. Asimismo, entre estos retos existen cruces y conexiones, solapamientos y flujos de retroalimentación a veces no suficientemente reconocidos.

El propósito de este libro es plantear una reflexión transversal sobre algunos de los tópicos que gravitan en el relacionamiento internacional latinoamericano, agrupándolos en tres tipos de desafíos: económico, geopolítico, y territorial. Los capítulos abordan uno o más de estos retos, identificando tanto

los problemas de donde surgen, como las reacciones y respuestas de algunos de los gobiernos de la región.

DESAFÍO ECONÓMICO

En las décadas recientes, la mayoría de países latinoamericanos se han caracterizado por una reprimarización de sus economías y el subsecuente debilitamiento de su producción industrial; esta tendencia se intensificó entre el 2003 y el 2012 con el ciclo de precios altos de las materias primas. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ALC es la región del mundo que exporta la mayor proporción de productos primarios, lo cual agudiza su vulnerabilidad frente a los mercados internacionales: “esta situación es preocupante, debido a los conocidos problemas asociados a la dependencia de la exportación de productos básicos mineros. Entre ellos se cuentan la vulnerabilidad de las exportaciones, del crecimiento y de los ingresos fiscales ante las fluctuaciones de precios, la escasa agregación de valor y diversificación hacia nuevos productos y servicios, y diversos tipos de daños ambientales”. (CEPAL 2019, p. 11)¹.

Además de las vulnerabilidades que ello implica, ALC está abocada a enfrentar los cambios que se vienen dando en las economías centrales, como la automatización de la producción y la disminución en la demanda de carbón y petróleo debido al cambio climático. La reducción de la dependencia de las materias primas hace necesaria una transformación sustancial de la matriz productiva y exportadora; una tarea nada sencilla, no sólo desde el punto de vista económico, sino, sobre todo, político. Las economías latinoamericanas requieren pues una política de reindustrialización sostenible en el mediano y largo plazo, que impulse los sectores productivos con un alto componente de desarrollo en ciencia y tecnología. Tal objetivo se podría lograr a través de la mejora de la infraestructura de transporte y comunicaciones, la inversión en educación, el fomento a la investigación científica y su aplicación a la industria; tales políticas permitirían aprovechar las ventajas comparativas de los países latinoamericanos.

1 CEPAL. 2019. Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2019: el adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región. CEPAL.

Sin embargo, como se ha demostrado una y otra vez a lo largo del siglo XX, no existen fórmulas incontestables ni políticas económicas infalibles que se puedan erigir como modelos para alcanzar el desarrollo económico, la prosperidad y el bienestar de las sociedades. Asimismo, no basta con las recomendaciones tecnocráticas si ellas no están respaldadas en los intereses y decisiones de las élites nacionales. Esta es la reflexión que ofrece el capítulo del profesor Gabriel Misas titulado “Políticas Industriales Similares Resultados Diferentes: La Industrialización Acelerada conducida por el Estado en América Latina y Asia Oriental”. El trabajo se enmarca en el debate acerca de la explicación del éxito de los llamados “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), quienes en los albores del siglo XXI alcanzaron altas tasas de crecimiento e industrialización. La ortodoxia neoliberal ha reiterado que estos países serían la muestra de que es posible alcanzar el desarrollo económico siguiendo su ejemplo.

En un estudio detallado y ampliamente documentado, el profesor Misas compara las políticas de industrialización del sudeste asiático con las aplicadas en América Latina en la segunda mitad del siglo XX. Al mostrar las especificidades de cada caso, el autor pone el énfasis en el contexto político, económico y social en el que se adoptaron las medidas en cada región. El capítulo concluye mostrando que, si bien existen elementos en común entre los casos estudiados, las particularidades son mayores, cuestionando la posibilidad de replicar el modelo asiático sin más. Asimismo, se pone de presente la relevancia y el peso del marco histórico de la Guerra Fría, el papel de la confrontación bipolar en la definición y la implementación de las políticas para el desarrollo. Finalmente, este trabajo muestra la utilidad de la perspectiva histórica para entender los fenómenos como parte de procesos de largo plazo, así como fuente de lecciones para entender los problemas del desarrollo en el presente.

DESAFÍO GEOPOLÍTICO

El segundo reto que enfrenta la región concierne a los cambios en la tradicional hegemonía estadounidense y el interés de los gobiernos latinoamericanos por diversificar sus interacciones con otros actores internacionales, particularmente, con potencias extrarregionales. A lo largo del siglo pasado, buena parte de la política internacional latinoamericana estuvo signada por su condición “patio trasero” de la potencia norteamericana, particularmente, durante el período de la Guerra Fría.

El imperativo de mantener a raya a la Unión Soviética e impedir la expansión del comunismo en el hemisferio occidental, hizo que Estados Unidos afianzara su hegemonía, revitalizando la decimonónica Doctrina Monroe. Para ello desarrolló una política intervencionista en la que combinaba el garrote de los golpes de estado, el respaldo a los gobiernos autoritarios afines y la aplicación de sanciones, con la zanahoria de los planes de ayuda al desarrollo, como la Alianza para el Progreso, y el favorecimiento de los intereses de las élites locales aliadas. Con el fin de la confrontación bipolar, las tensiones geopolíticas se relajaron abriendo un espacio de mayor margen de maniobra internacional para las naciones latinoamericanas.

Los gobiernos de Bill Clinton (1993-2001) y de George W. Bush (2001-2009) buscaron reformular las premisas de las relaciones hemisféricas, dando lugar a propuestas como el impulso a la Organización de los Estados Americanos (OEA) bajo las directrices de promoción de la democracia y respeto a los derechos humanos, o el establecimiento de un gran Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Los intereses económicos contrapuestos, así como la preminencia de la lucha global contra el terrorismo en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, hicieron que la tentativa estadounidense de desarrollar una estrategia más cooperativa y equilibrada frente a la región se viera frustrada. El gobierno de Obama (2009-2016), pese a sus declaraciones de buena voluntad, tampoco pudo avanzar en esta dirección. En lugar de ello, dio prioridad a los acuerdos económicos bilaterales, reforzó los vínculos con los aliados más leales, y se mantuvo más bien al margen de las crisis políticas de la región. Una excepción la constituyó su política de deshielo de las relaciones con Cuba.

En los inicios del siglo XXI, y con la llegada de gobiernos de izquierda en varios países de la región, prevaleció un discurso crítico y antihegemónico que la Casa Blanca no se interesó en contrarrestar. Gobiernos como los de Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y, particularmente, el de Hugo Chávez en Venezuela, plantearon proyectos políticos que desafiaron abiertamente el dominio estadounidense y buscaron el respaldo en potencias extrarregionales (algunas de ellas consideradas rivales e incluso enemigas de Washington). Este giro político se apoyó en el *boom* económico generado por la creciente demanda de materias primas, especialmente por parte de China; el ciclo de crecimiento sostenido debido al aumento de los

precios de las exportaciones, benefició así a las economías latinoamericanas en su conjunto, y amplió su margen de maniobra internacional.

De este modo, el debilitamiento de la hegemonía norteamericana en el hemisferio sería el resultado tanto de la falta de interés y la ausencia de una estrategia estadounidense coherente y atractiva hacia ALC, como de los profundos cambios políticos y económicos acaecidos en la región durante las dos últimas décadas.

En el capítulo “La política del mal vecino: la agenda de Trump hacia América Latina”, la profesora Diana Marcela Rojas aborda los principales temas de la política estadounidense hacia ALC bajo la presidencia del mandatario republicano. La suya fue una diplomacia caracterizada por un estilo confrontacional y errático, en la que prevalecieron los prejuicios de vieja data, los intereses partidistas y los cálculos electorales domésticos, por encima de las alianzas tradicionales y de la interdependencia creciente. El trabajo se pregunta si la administración Trump fue apenas un desafortunado interregno, o si bien puede considerarse como parte de una tendencia de más largo plazo que marca el declive de la influencia norteamericana en la región.

De manera convergente, en el capítulo “América Latina: escenario de disputa geopolítica entre las potencias con aspiración global”, el profesor Carlos Alberto Patiño plantea que el espacio dejado por Estados Unidos está siendo ocupado por potencias extracontinentales como China, Rusia e Irán. A través del empleo de recursos económicos, políticos, e incluso militares, estos países habrían promovido sus intereses y aumentado su influencia, haciendo de la región un escenario de la disputa global entre la superpotencia menguante y los poderes emergentes.

DESAFÍO TERRITORIAL

El tercer grupo de retos que afronta ALC en sus vínculos internacionales concierne el ámbito territorial, fundamentalmente en relación con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y con el control de los flujos de todo tipo que atraviesan sus fronteras.

A la intensificación de los movimientos de bienes y de personas en la región se suma la resignificación del espacio físico y de las interacciones sociales, debido, en buena medida, a las innovaciones tecnológicas en el transporte

y las comunicaciones. El territorio adquiere entonces un nuevo sentido, diluyendo en las fronteras la clara distinción entre lo interno y lo externo, al mismo tiempo que los gobiernos se esfuerzan por reafirmar la soberanía erigiendo muros y dividiendo comunidades.

Los últimos años han sido testigos de la multiplicación de los escenarios en los que se despliegan los conflictos entre actores locales y globales entorno al acceso, explotación o conservación de los recursos naturales; su abundancia y diversidad han hecho de ALC una protagonista de la crisis medioambiental planetaria.

En el capítulo “El *Land Grabbing* o acaparamiento de tierras: el caso de China en América Latina”, la profesora Diana Andrea Gómez analiza el fenómeno de adquisición de tierras en los países en desarrollo por parte de países ricos, para dedicarlas a la producción de alimentos y la explotación de minerales. Se subraya el impacto que este mercado de tierras en ALC en relación con el ejercicio de la soberanía territorial, la seguridad alimentaria, la degradación de los suelos, junto con el consecuente desequilibrio de los ecosistemas y el cambio climático.

Las transformaciones del sentido, la concepción política y las prácticas sociales concernientes a la delimitación territorial, se abordan en el capítulo “Las fronteras latinoamericanas atravesadas por muros, migraciones e iniciativas subnacionales”. Allí, el profesor Andrés Londoño subraya el predominio de una visión cerrada y defensiva de la frontera, que se afianza con la crisis generada por la pandemia; una tendencia que el autor contrasta con los crecientes flujos migratorios, tanto de carácter intrarregional como hacia los Estados Unidos, así como con las variadas iniciativas de integración y cooperación limítrofe entre los países de la región.

Cada uno de estos desafíos está presente en las agendas de política exterior de los gobiernos latinoamericanos, al mismo tiempo que forman parte de los asuntos cruciales de la política global. Este libro es el resultado de los diálogos y pesquisas al respecto, llevados a cabo por el grupo de investigación en Relaciones Internacionales del IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. Esperamos que sea una contribución tanto a la reflexión académica como al debate público latinoamericano.

CAPÍTULO 1

Políticas industriales similares, resultados diferentes: La industrialización acelerada conducida por el Estado en América Latina y Asia Oriental

*Gabriel Misas Arango*¹

INTRODUCCIÓN

Tanto en América Latina como en Asia Oriental, los Estados impulsaron la industrialización desde los inicios de los años cincuenta, utilizando mecanismos muy similares: altos niveles de protección, arancelarios y paraarancelarios; crédito subsidiado para financiar la acumulación de capital e inversiones gubernamentales para financiar proyectos industriales de carácter estratégico (siderurgia, petroquímica o refinación de petróleo). Sin embargo, los resultados han sido sustancialmente diferentes entre ambas zonas.

En el transcurso de unas cuantas décadas la trayectoria del desarrollo económico de cada región se fue haciendo cada vez más divergente. Mientras a mediados de los años cincuenta el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* de Colombia era el 30 % del de Estados Unidos, los de Taiwán y Corea del Sur eran 2 % y 3 %, respectivamente. Para mediados de la segunda década

1 Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales. Email: gmisasa@unal.edu.co

del siglo XXI, el PIB *per cápita* de Colombia era el 27 % del de Estados Unidos, mientras los de Taiwán y Corea se situaban entre el 60 % y el 70 %.

Igualmente se presentan apreciables diferencias en la estructura y volumen de las exportaciones. Mientras en 1955 las exportaciones de Corea eran de US \$18 millones –la casi totalidad de bienes primarios–, Colombia exportaba US \$597 millones –igualmente la gran mayoría de bienes primarios–. En 2007 las exportaciones coreanas alcanzaban US \$357 mil millones, casi en su totalidad bienes manufacturados de mediana y alta tecnología; los cambios han sido radicales: de la lista de los 10 productos de mayores exportaciones en 1961, ninguno de ellos aparece en la lista de los más exportados en 1970. Entre tanto, en Colombia en 1910 los tres principales productos de exportación eran bienes primarios y en 2010 lo eran igualmente.

Como lo señaló Alice Asdem (1992), mientras en América Latina el Estado otorgaba protección y subsidios sin ninguna capacidad para demandar resultados a las empresas (tales como: incorporación de insumos nacionales, calidad en los bienes producidos, precios, exportación, generación de nuevas tecnologías o empleo); en Corea el Estado también otorgaba protección y subsidios, pero tenía la capacidad de exigir resultados y tomar retaliaciones contra los responsables, en el caso en que estos no fueran aceptables.

¿Qué explica que, pese a que en el punto de partida América Latina tuviese condiciones más favorables para su desarrollo económico, luego de unas cuantas décadas, haya terminado siendo superada por países como Taiwán y Corea del Sur? ¿Se trata solamente del tipo de políticas económicas aplicadas? ¿Del papel del Estado en la promoción del desarrollo? ¿De las diferencias en las formas de organización social o en las características de la arquitectura institucional de cada país?

El propósito de este trabajo es el de analizar y comparar las relaciones que se establecieron entre el campo del poder y la administración en torno a la industrialización en América Latina y Asia Oriental, al inicio de la segunda posguerra y sus efectos sobre desarrollos posteriores. Hay cientos de trabajos que tienen por objeto el análisis de la industrialización en América Latina o Asia Oriental, pero muy pocos tienen por objeto el análisis comparado de las dos experiencias, dentro de los existentes se distinguen los realizados con un enfoque regulacionista por Marques-Pereira y Théret (2001) y Bizberg y Théret (2015). Partiendo de la metodología desarrollada por los autores antes mencionados se analiza lo acontecido en América Latina y Asia Oriental en torno a la industrialización, a partir de los dos países que han tenido el mejor desempeño

en cada una de las dos regiones: Brasil y la República de Corea, lo cual no es óbice para que se haga referencia, a lo largo del análisis, a otros países.

La argumentación se desarrolla de la siguiente manera: en la primera parte se hace una caracterización del proceso de industrialización en América Latina, desde sus antecedentes en los albores del siglo XX, su constitución como discurso dominante y su cristalización en las políticas económicas de los países de la región a partir de los años 50. La segunda parte analiza las condiciones en las que se da la industrialización en Asia Oriental, desde la implementación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importación (ISI) hasta la promoción de exportaciones.

1. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA²

Antecedentes

La idea de industrialización en los países de mayor desarrollo relativo en América Latina se remonta a los inicios del siglo XX, aunque antes de esta fecha ya se cuenta con experiencias de la transformación industrial de algunos bienes primarios de exportación, como el azúcar, el *corn-beef* o la exportación de café trillado y tostado.

El crecimiento acelerado de las exportaciones de bienes primarios, iniciado a finales del siglo XIX, y de la urbanización a que dio lugar este *boom* comercial, generó una mayor demanda por bienes manufacturados, muchos de ellos eran factibles de ser producidos localmente, sin necesidad de subsidios ni de elevados niveles de protección. La mayoría tenían el carácter de no transables, dada la precariedad de los sistemas de transporte y su elevado costo con respecto al valor de los mismos.

La Primera Guerra Mundial dio lugar a una transformación radical en las relaciones externas de la región. La imposibilidad de mantener el comercio con Europa generó la devaluación de las monedas locales, restricciones administrativas a las importaciones, tarifas arancelarias más elevadas, todo ello con miras a impedir el deterioro de la balanza de pagos y mantener, en lo posible, los niveles de las reservas internacionales. Este conjunto de medidas produjo cambios en los precios relativos de los bienes importados con respecto a los producidos

2 Se hace referencia a: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

localmente, en favor de estos últimos; lo cual volcó la demanda interna de estos países hacia los productos internos. Al finalizar la guerra, en 1918, ya existían grandes centros industriales en Monterrey y Ciudad de México, Buenos Aires y Córdoba, y Sao Paulo y Río de Janeiro, con cientos de fábricas y talleres donde laboraban varios miles de trabajadores.

Si bien para entonces los sectores agroexportadores seguían siendo a la vez fracciones hegemónicas y centrales en sus respectivos Bloques Sociales Dominantes (BSD), no era menos cierto que en las cimas del campo del poder la idea de industrialización ganaba cada vez más partidarios; de hecho, muchos miembros de la fracción agroexportadora habían intervenido exitosamente en las aventuras industriales durante la guerra. Progresivamente se introduce en el discurso de la clase dominante la noción de la industrialización, como requisito indispensable para salir del atraso.

Antes de hacer parte del discurso dominante, la industria y los empresarios industriales eran ya una realidad económica en los países de América Latina. A raíz del desabastecimiento de los mercados de bienes manufacturados generado por la Primera Guerra Mundial, se había desarrollado la industria manufacturera en Argentina, Brasil y México. El desarrollo manufacturero en la región no fue el resultado de una política industrial deliberada, sino, más bien, su consecuencia; se debió tanto al proceso de urbanización como a las políticas implementadas para defender las reservas internacionales. Se trató de medidas como la devaluación de la moneda, el aumento de aranceles y la restricción administrativa de las importaciones, que dieron lugar a un cambio en la relación de precios relativos, entre precios de los bienes importados y los precios de los bienes producidos localmente, a favor de estos últimos.

Esto permitió, por ejemplo, que, en 1920, en Brasil, se “contabilizaran 13 000 empresas industriales con 275 000 trabajadores”, (Dean, 1994, p. 363). Aunque la industria era una realidad en América Latina antes de la Segunda Guerra Mundial, la cúspide del Bloque Social Dominante (BSD) seguían siendo dominada por las élites rentistas; éstas estaban ligadas a la propiedad de la tierra, siendo simultáneamente parte de la fracción central y de la hegemónica. No obstante, en algunos gobiernos promovieron el desarrollo de unos cuantos sectores industriales, como el de la refinación de petróleo y la siderurgia en Brasil en la primera administración de Getúlio Vargas; igual aconteció en México con la refinación de petróleo y la generación de energía en el gobierno de Lázaro Cárdenas. Sin embargo, fue solo hasta el inicio de la

Segunda Posguerra que la idea de la industrialización se cristaliza y se incorpora al discurso dominante.

La industrialización en el discurso dominante

El discurso dominante es el resultado de la interacción del campo del poder, de la administración y el intelectual; a su vez, es construido en un proceso colectivo realizado a través de comisiones de expertos reunidos en torno a problemas específicos, coloquios, mesas redondas, debates a través de los medios de comunicación, libros, etc., en los cuales se tematizan tópicos considerados como problemas por segmentos importantes de la sociedad. El discurso dominante, que plasma la ideología de la clase dominante, proporciona las pautas, las guías, para la formulación del régimen de política económica, el cual se define “por un bloque hegemónico, el objetivo central que se propone, los instrumentos y los organismos a cargo de implementar la política.” (Boyer, 2018, p. 223).

El trabajo seminal de Rosestein-Rodan (1943) planteaba que la industrialización de las áreas atrasadas, que luego se denominaron países subdesarrollados en la terminología de las agencias internacionales y, hoy se llaman países en desarrollo, “eran del interés general y no solo de aquellos países”, sino del mundo como un todo. La industrialización era el camino para modernizar la agricultura. Ello permitiría el aumento en los ingresos de los trabajadores agrícolas a medida que se elevaran los niveles de productividad, debido a la incorporación de más capital por trabajador empleado; los trabajadores excedentes serían absorbidos por la industria y los servicios urbanos, generando, a su turno, una demanda agregada por productos manufacturados.

La propuesta de Rosestein-Rodan (1943) señalaba que se requería “una activa participación del Estado en la vida económica en una escala antes no vista” e, igualmente, expresaba que “una nueva estructura institucional era necesario para la industrialización de las áreas atrasadas”. Esta idea fue retomada por la recién creada Naciones Unidas, y sus organismos especializados, entre los cuales la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) jugó un papel destacado en la tematización y problematización de los asuntos concernientes al “desarrollo” de las áreas atrasadas.

En 1949 en La Habana, Cuba, Raúl Prebisch, secretario general de la CEPAL, presentó el Manifiesto Latinoamericano³, en el cual se abogaba por la industrialización de la región. El informe coincide con lo señalado, un lustro antes, por Rosentein-Rodán (1943), pero le añade dos elementos nuevos de enorme importancia: el deterioro de las relaciones de intercambio y la baja elasticidad ingreso de los países centrales por las exportaciones de bienes primarios provenientes de los países de la periferia. El planteamiento de la CEPAL desnuda la falacia de la teoría neoclásica del comercio internacional que parte del supuesto que los frutos del progreso técnico se comparten equitativamente mediante el comercio internacional⁴:

“De ahí el significado fundamental de la industrialización en los países nuevos. No es ella un fin en sí mismo, sino el único medio de que disponen estos para ir captando una parte de los frutos del progreso técnico y elevado el nivel de vida de las masas.” (Cepal, 1952)

La baja elasticidad de la demanda de bienes primarios, por parte de los países desarrollados, hace imposible que los países de la periferia reduzcan el subempleo rural que deprime el salario real de toda la economía. Esto da lugar a una oferta ilimitada de trabajo a nivel de salario de subsistencia, como lo denominó A. Lewis (1954). Bajo estas dos condiciones es imposible elevar el nivel de ingreso promedio de los países de la periferia.

Como lo habían señalado Rosentein-Rodán (1943), Prebich (1952), y Lewis (1954), la industrialización era condición indispensable para elevar el ingreso promedio de la población en los países atrasados. Se requería la acción intensa y coordinada del Estado y una nueva institucionalidad que diera el impulso inicial al proceso industrializador.

Después de la Segunda Guerra mundial, los cambios producidos en el orden económico, político, social e ideológico en los países denominados “atrasados” llevó a una parte de sus élites políticas, económicas e intelectuales a

3 El texto lleva por nombre *El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas*, el cual hace parte del Informe Económico de 1948 (E/CN.12/89). Fue redactado por Raúl Prebisch. Se publicó por primera vez en el *Boletín Económico de América Latina*, VII (1). Santiago de Chile, febrero, 1952. Waner, D. (1994). La economía brasileña, 1870-1930. En Bethell, (ed.). *Historia de América Latina*, 10. América del Sur 1870-1930.

4 UNO, Ecoso. “Power Price Relations in Trade Between –developed and industrialized countries” (E/ICN. 1/Sub. 3/5) Trabajo dirigido por Hans Singer, quien postriormente se trasladó de equipo en la CEPAL en Santiago.

buscar alternativas políticas para lograr mayores tasas de crecimiento y mejores niveles de vida para sus poblaciones. Retornar a la situación existente antes de la crisis de 1929 era claramente inconveniente. En contraste, el propósito de Estados Unidos era restaurar el orden económico previo a la Gran Depresión, a través de la construcción de una institucionalidad internacional bajo su égida.

A través de la Carta de La Habana en 1948, los estadounidenses propusieron crear una Organización Internacional del Comercio, con el objetivo de armonizar las políticas comerciales internacionales. Mientras la propuesta no fue ratificada por ninguno de los países, el discurso de la industrialización, por su parte, había conquistado un espacio en el campo del poder de los países de la región.

El impulso a la industrialización requería de un nuevo discurso que expresara y produjera la integración lógica y moral de la clase dominante, la cual había sufrido profundas transformaciones a raíz de la emergencia de nuevos grupos sociales ligados al desarrollo de la industria manufacturera. Un discurso que permitiera aprehender las nuevas sensibilidades, formar —en sentido estricto— los nuevos *habitus* y las nuevas prácticas que se requieren para conducir el aparato productivo y las instituciones necesarias para su funcionamiento. Así pues, en el caso de América Latina tiene lugar un proceso de hibridación donde se combinan valores, sensibilidades y prácticas del mundo hacendatario, como el familismo, el urbanismo de castas, el animismo, etc., con valores propios del capitalismo.

2. LA INDUSTRIALIZACIÓN DE ASIA ORIENTAL

La configuración del Campo del Poder en Asia Oriental, y su consecuente incidencia en el proceso de industrialización, fue muy distinta del caso latinoamericano. En Asia Oriental, los países pasaron de ser colonia japonesa a constituir repúblicas, creando las instituciones necesarias para su funcionamiento y reclutando los cuadros de dirección requeridos. Si bien allí se dio también el tránsito de sociedades fundamentalmente rurales a sociedades más urbanas, a diferencia de lo ocurrido en América Latina, en Corea del Sur, por ejemplo, la élite empresarial, al inicio de la República en 1948, no podía considerarse ni como fracción hegemónica ni como fracción central. Esta élite estaba constituida, en su mayoría, por pequeños comerciantes y por propietarios y directores de talleres artesanales de una amplia variedad de productos. No tenían capacidad, como sus pares latinoamericanos, de exigir al Estado determinadas políticas y

conductas. Las acciones del Estado respondieron más bien al discurso desarrollista construido por el Estado mismo.

Antecedentes

A mediados de los años treinta, Japón decide desarrollar en Corea la industria manufacturera para apoyar al ejército japonés en Manchuria y servir de punta de lanza, para que una vez ocupada China por las fuerzas japonesas, los industriales de dicho país se convirtieran en los proveedores de este mercado de grandes proporciones. La cercanía de Manchuria, rica en recursos naturales, con un 1.3 millones de km² y 4.7 millones de habitantes (en los años treinta) y con una red férrea que comunicaba ambas regiones, ofrecía a las grandes firmas japonesas (Zaibatsu) excelentes oportunidades de inversión.

El caso de Corea fue atípico, algunos autores lo denominan como modernización colonial; en ningún otro caso los países imperialistas desarrollaron en sus colonias una industria manufacturera de la magnitud de lo hecho en Corea, ni un sistema de transporte como el que tenía este país al finalizar la ocupación japonesa.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Corea tenía una sólida estructura industrial, la gran mayoría localizada al norte del paralelo 38° (38° norte del plano ecuatorial de la tierra), una red de comunicaciones muy desarrollada, una mano de obra industrial entrenada, constituida por varios miles de trabajadores, y un servicio civil muy eficiente, en parte desempeñado por coreanos, que jugaron un papel central en la administración cuando se creó la República de Corea en 1948.

El período que va desde la derrota del ocupante japonés y el gobierno militar estadounidense, hasta la guerra de Corea, será crucial en el rumbo que tomará el proceso de industrialización en la región. El 8 de agosto de 1945 la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), de acuerdo a lo convenido en Yalta, denunció el Pacto de Neutralidad, declaró la guerra a Japón y dio inicio a la operación Tormenta de Agosto; al finalizar el mes, la fuerza de intervención japonesa y sus aliados de Manchuria habían sido derrotados. A continuación, el ejército soviético entró a territorio coreano, donde no encontró resistencia, y avanzó hasta el paralelo 38°. El ejército estadounidense desembarcó en Inchon, Corea del Sur, el 8 de septiembre.

Al terminar la guerra diversas corrientes políticas lideraban movimientos para lograr la independencia de Corea, con diferentes niveles de apoyo, tanto

al interior de este como a nivel internacional; varios de ellos se proclamaron como gobiernos provisionales. Syngman Rhee lideraba un movimiento por la independencia coreana en los Estados Unidos, donde residía hacía varias décadas, prácticamente desconocido en Corea. Durante la ocupación japonesa (1910-1945) Rhee no había vivido en Corea, pero ahora regresaba bajo la protección y el apoyo del gobierno militar americano. La administración militar americana desconoció, de entrada, las diferentes corrientes políticas que buscaban la independencia de Corea, se autodefinieron como un “ejército de ocupación”. Las tensiones políticas se incrementaron, los movimientos de izquierda tenían una fuerte influencia en la población, debido a que habían liderado la oposición a los japoneses tanto en el campo como en las ciudades, estaban presentes tanto en el movimiento estudiantil como en el mundo obrero.

Las tensiones en el mundo rural se tornaron más intensas con la toma de tierras propiedad de empresas japonesas, lo cual llevó al gobierno militar estadounidense a decretar la reforma agraria con el propósito de conseguir apoyo entre los campesinos y, de paso, debilitar al partido comunista. La ley establecía que la propiedad de la tierra solo podía ser otorgada a aquellos que se dedicaban a la agricultura. Sin embargo, esta ley no impidió que entre julio y agosto de 1946 las fuerzas de izquierda desarrollaran más acciones contra el gobierno militar de Estados Unidos. Se desencadenó una huelga general que se extendió hasta octubre y durante la cual se movilizaron campesinos, estudiantes y trabajadores. Movimiento que fue impulsado por la escasez de alimentos, la inflación y las deplorables condiciones de trabajo en las fábricas y minas.

La dinámica política, a uno y otro lado del paralelo 38°, dio lugar a que se celebraran elecciones generales, tanto en el norte como en el sur. En el sur se eligió una asamblea constitucional, la cual adoptó como nombre del nuevo Estado el de República de Corea. La Asamblea eligió como presidente a Rhee, representante de la derecha más recalcitrante. El gobierno entró en funciones el 15 de agosto de 1948 y en diciembre de ese año se expidió la ley de Seguridad Nacional, en ella “se restringió las libertades de pensamiento y conciencia, así como la libertad académica, y la política nacional anticomunista se convirtió en el valor supremo por encima de la democracia o la nación misma” (Seo Joong-Seok, 2007, p. 53).

En el norte, la Asamblea Popular Suprema aprobó una constitución socialista y nombró al nuevo Estado como República Democrática y Popular de Corea, bajo el mando del primer ministro Kim Il-Sung. La tensión creciente

entre las dos Coreas, y la intervención internacional en apoyo a cada uno de los bandos dio lugar al estallido de la confrontación armada.

El 25 de junio de 1950, el ejército de Corea del norte cruzó el paralelo 38° e invadió la República de Corea ocupando casi el 90 % de su territorio. El ejército de Corea del Sur se “desintegró”, según la historia oficial del ejército americano (Toussaint, 2019 p. 5). Se trató de una guerra internacional, al mismo tiempo que de una guerra civil.

Tanto en el sur como en el norte se destruyó la infraestructura de comunicaciones y energética, así como las instalaciones industriales construidas en el periodo de la ocupación japonesa. La tarea de reconstrucción era inmensa. Los gobiernos de Rhee y, posteriormente, de Park, la acometieron con éxito y lograron que el desarrollo industrial de Corea, entre 1945 y 1980, fuese espectacular. La industrialización a través del aprendizaje es un signo característico de la misma tardía que han tenido algunos países de la periferia. Una de cuyas características es el alto grado de intervención estatal para “distorsionar los precios relativos” con el fin de sobreponerse a las desventajas que conlleva el retraso. La acción del Estado se concentraba en distorsionar los precios relativos y canalizar el ahorro hacia la inversión. Como dice Asdem (1992) “en Corea los “precios equivocados” han sido los correctos, porque la disciplina impuesta por el gobierno a las empresas ha permitido que los subsidios y los niveles de protección sean inferiores y más efectivos que en otros países” (p. 16).

La administración de S. Rhee (1954-1960). De la Industrialización por Sustitución de Importación (ISI) a la promoción de exportaciones

Aunque Rhee inició su presidencia en 1948, la Guerra de Corea y el acuerdo de tregua de julio de 1954 dieron lugar a un parteaguas de esa administración. La reconstrucción de la infraestructura destruida durante la guerra y la unificación de la península de Corea eran los ejes centrales de su administración. Se mantenía el discurso de la reunificación, pero la acción del gobierno se centraba en la reconstrucción de la infraestructura y el relanzamiento de la economía. Para Rhee y su administración eran clave estos dos aspectos: si no lograban restablecer la economía, generar empleo e impulsar las exportaciones, no estarían en capacidad de mantener un ejército que pudiera enfrentar a las fuerzas del norte. Era claro, para ellos, que los Estados Unidos y sus aliados no intervendrían masivamente con tropas para pelear una nueva guerra en Corea.

Bajo estas condiciones y dada la precariedad en recursos naturales que tiene la República de Corea, la administración Rhee optó por la estrategia de la industrialización: la producción de bienes de consumo intensivos en mano de otros para abastecer la demanda local y exportar los excedentes. Corea contaba con una mano de obra entrenada en el trabajo manufacturero y con los mandos medios que habían trabajado en las empresas japonesas; era una apuesta audaz, pero no se partía de cero.

Las políticas seguidas en esta primera fase de industrialización tardía centrada en el aprendizaje, como la denomina A. Amsden (1992), no se diferenciaban mucho de las políticas de desarrollo industrial llevadas a cabo en América Latina (AL.5). Control de cambios y cambios múltiples, comercio exterior administrado por el Estado, sustentado en listas de importación, listas de bienes que podrían importar sujetos a licencias previas otorgadas por la administración y bienes de libre importación. Listas que se mortificaban en el tiempo de acuerdo a la disponibilidad de divisas y la existencia o no de producción nacional, aranceles elevados. Igualmente, se concedían créditos a largo plazo, con intereses subsidiados, para construir instalaciones fabriles, adquirir maquinaria en el exterior. Se revaluó el *won*,⁵ en julio de 1950, al inicio de la guerra de Corea, los gobiernos coreanos y estadounidense sostuvieron un acuerdo en virtud del cual “el gobierno surcoreano adelantaría *wones* al mando de Naciones Unidas para sus gastos en la República de Corea, y la devolución se haría en dólares.” (Youngsang Koh, 2018, p. 158). Entre mayor fuera la revaluación más dólares obtenía el gobierno surcoreano para mitigar el déficit en la balanza comercial. Terminada la guerra y retirada la mayor parte de las tropas extranjeras, la revaluación se mantuvo. La revaluación permitía adquirir maquinaria e insumos para la reconstrucción y la creación de las nuevas plantas industriales en mejores condiciones, tanto para el gobierno como para los industriales, cuyos ingresos eran percibidos en *wones* y, dado el conjunto de medidas proteccionistas adoptadas, no se traducían en importaciones competitivas con la industria local.

La reforma agraria, con la obligación de pagar el valor la tierra en pagos anuales, en especie a un organismo estatal que fijaba —a su turno— el precio de la cosecha, le permitió al Estado captar la renta de la tierra y distribuirla, vía alimentos baratos, a los trabajadores urbanos. Estos vieron reducir drásticamente la parte del ingreso dedicado a la compra de alimentos no procesados

5 Es la moneda oficial de Corea del Norte y Corea del Sur.

y tuvieron la posibilidad de demandar cada vez más bienes manufacturados. A su turno los campesinos incrementaron su productividad, produciendo por encima de la cuota fijada por las autoridades para amortizar el crédito y vender en los mercados libres los excedentes a mejores precios, pudiendo así, igualmente, adquirir bienes manufacturados.

Para esa época, en Colombia, solo el 4,6 % de la población estaba en capacidad de adquirir bienes manufacturados (Lebret, 1958). Se desencadenó así un círculo virtuoso, a lo Verdoorn-Kaldor, de mayor demanda por bienes manufacturados, mayores volúmenes de producción, aprovechamiento de las economías de escala, reducción de los costos de producción, mayor competitividad en los mercados internacionales; ayudado, por los demás, por las políticas de crédito subsidiado, deducción de impuestos, etc., como se verá a continuación.

El proceso de industrialización exigía la importación de maquinaria, insumos y materias primas que deberían ser pagados en divisas, de ahí la importancia que se le asignaba a la promoción y diversificación de las exportaciones. El déficit en la balanza comercial era de enormes proporciones, entre 1955 y 1964 el promedio anual de importaciones fue de US \$389 millones el de las exportaciones fue solo de US \$44 millones. Desde finales de los años cincuenta se estableció una amplia batería de medidas para estimular y diversificar las exportaciones, que comprendía, entre otras, la reducción en el impuesto de renta a las firmas exportadoras, crédito de largo plazo con tasas de interés subsidiada a las firmas exportadoras, subsidios directos a los exportadores, excepciones arancelarias para importar maquinaria e insumos por parte de las firmas exportadoras.

En 1963 se crea un organismo estatal para la promoción de las exportaciones, la asociación coreana de promoción del comercio y las inversiones (KOTRA) con el fin de prestarle asistencia a las empresas mediante la información sobre las demandas potenciales en los mercados externos, requisitos para acceder a determinados mercados, precios internacionales, etc. Todo este conjunto de medidas no tuvo mayores resultados. Las exportaciones coreanas no eran competitivas simplemente por la tasa de cambio. Solo hasta 1964 tiene lugar un cambio fundamental, la devaluación de la moneda local que pasa de 130 a 256 *won* por dólar, medida que fue acompañada por un plan integral de promoción de las exportaciones. Este último racionalizaba las medidas anteriormente señaladas, dándoles un carácter más general, eliminando las redundancias y las incoherencias. Rápidamente se vieron los resultados, la exportación de manufacturas creció a tasas elevadas. En 1965 se da inicio al

Encuentro Mensual de Promoción de Exportaciones, presidido por el presidente Park Chung Hee y al que asistían los principales responsables de la formulación de la política económica y los presidentes de las principales empresas exportadoras y los expertos en comercio exterior. Al año siguiente se establece la tasa de cambio flotante y se eliminan las tasas de cambio múltiples.

La resistencia de las autoridades coreanas a devaluar el *won* se sustentaba en que esta medida rompía los equilibrios en el bloque de poder entre las diferentes fracciones de industriales, las grandes firmas pertenecientes a los *chaebols* que estaban en proceso de consolidación, y los pequeños y medianos empresarios que vendían únicamente en el mercado local. Con la sobrevaluación del *won* los industriales podían acceder a maquinaria, insumos y energía a bajos precios —en términos de *won*— y no tener competencia externa, debido a las barreras proteccionistas con las que contaban. La devaluación de la tasa de cambio, de la magnitud de la que se hizo, les otorgaba enormes beneficios a las firmas exportadoras, pertenecientes en su mayoría a los *chaebols* que les mejoraba la competitividad en los mercados internacionales y podían acceder a la amplia batería de medidas de fomento a las exportaciones antes señaladas. Por el contrario, las firmas que vendían únicamente en el mercado local, fundamentalmente pequeñas y medianas firmas independientes, no pertenecientes a ningún *chaebols*, vieron aumentar apreciablemente sus costos de producción y, por ende, se generó un mayor nivel de inflación, el índice de precios al consumidor pasó de 6,2 en 1962 a 29,5 en 1964 y solo retornó a un dígito en 1982.

Las tres devaluaciones fallidas realizadas en 1960 además de la agitación social y política en 1961, que llevó a la dimisión del presidente Rhee y su reemplazo por el general Park Chung Hee (quien gobernó entre 1961-1979), habían impedido enfrentar seriamente las causas que no permitían aumentar el nivel de exportaciones. Las exportaciones de un país dependen de un conjunto de variables que van más allá de la tasa de cambio. Durante los años cincuenta y sesenta los países de América Latina —los de AL-5— se comprometieron a una serie de devaluaciones “recomendadas” por el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el propósito de aumentar sus exportaciones, reducir sus importaciones y mejorar sus balanzas de pagos, los resultados fueron decepcionantes. Las devaluaciones presionaban la inflación interna y el efecto de la devaluación sobre las exportaciones se evaporaba. El remedio resultaba peor que la enfermedad. Las políticas de *stop and go* no permitían resolver el problema. Los funcionarios del FMI y de las bancas centrales de la región ignoraban el teorema Marshall-Lerner, el cual establece que, si se lleva a cabo la devaluación de una

moneda, para que tenga efecto positivo en la balanza comercial se debe cumplir que la suma, en términos absolutos, de las elasticidades precio de las importaciones y de las exportaciones sea mayor a uno.

En la República de Corea la fuerte devaluación dio lugar a un crecimiento importante de las exportaciones, particularmente de bienes de consumo liviano, pero igualmente crecieron de manera apreciable las importaciones y, contrariamente a lo perseguido, la balanza comercial no mejoró; por el contrario, empeoró. Para 1970 el déficit de la balanza comercial fue de US\$1.149 millones, cuando en 1964 fue de solo US\$285 millones. No se cumplían las condiciones del teorema de Marshall- Lerner. No era de extrañar que tal cosa sucediera en ese momento del desarrollo de Corea. Aumentar las exportaciones y la oferta interna de bienes producidos localmente requería importar más máquinas, más materias primas y más energía. Particularmente, en la primera fase, la importación de máquinas para abastecer la demanda externa que crecía rápidamente.

Con el cambio de política quedó claro que la restricción salarial no era el factor principal de la competitividad de las empresas coreanas y que era necesario impulsar la producción de la maquinaria y los insumos requeridos por la industria liviana. Centrar la política de exportaciones en la oferta ilimitada de fuerza laboral con salarios de subsistencia era una apuesta muy arriesgada en la medida que estaban entrando al mercado países con ofertas salariales más bajas en el mercado mundial de manufacturas intensivas en trabajo como Hong Kong y Singapur (en ese momento). Situación que llevó a los planificadores coreanos a elaborar y poner en marcha un primer plan quinquenal para desarrollar “las industrias pesadas y químicas”. En el encuentro mensual de promoción de exportaciones se “solicitó” a las firmas textiles reducir sustancialmente las importaciones de colorantes y maquinaria textil al finalizar el plan, lo cual se logró como estaba previsto. Más adelante se verá cómo esta demanda se pudo concretar.

Al terminar la Guerra de Corea la estructura productiva estaba severamente dañada, al igual que el sistema de transporte y la capacidad exportadora era casi nula y el mundo empresarial casi inexistente. Bajo la administración japonesa la industria, la banca y el comercio exterior estaban en manos japonesas, eran sus propietarios y sus administradores. El mundo empresarial coreano crecía al amparo del Estado.

Al terminar la Guerra de Corea el Estado le apuesta a la industrialización y para hacerlo utiliza una batería de políticas muy similares a las utilizadas en

América Latina: altos niveles de protección gracias al manejo administrativo del comercio exterior, el cual incluía listas de bienes que no se podían importar, bienes para los cuales se requerían autorizaciones especiales para su importación y bienes de libre importación, siendo la minoría; control de cambios; tasas de cambio múltiples y revaluación de la moneda; crédito subsidiado de largo plazo; reducciones y exoneraciones para la importación de maquinaria e insumos para producir bienes para la exportación, compras estatales. El Estado no solo establecía reglas, también creaba las condiciones para la emergencia de nuevas empresas, creaba igualmente empresas de carácter público y daba asistencia y apoyo a las empresas (calificación de la mano de obra, asistencia para exportar, desarrollo de políticas de ciencia y tecnología...), políticas de compras estatales. La gran diferencia tiene lugar en las prácticas seguidas en América Latina y las seguidas en Asia Oriental (Corea del sur y Taiwán), mientras en América Latina no había exigencias en materia de logros (exportación, sustitución de insumos importados, etc.), en Corea sí las había, especialmente durante la larga presidencia de Park Chung Hee (1961-1979), en ese lapso las exigencias del Estado a las empresas eran de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas, so pena de no poder acceder ni al crédito ni a las divisas.

En ambas regiones la industrialización se llevó a cabo a través de la creación de grandes empresas de propiedad de nacionales, en AL-5 con alta participación de filiales de Empresas Transnacionales (ETN) y, en menor medida, con empresas de propiedad estatal. En Corea fue fundamentalmente mediante la expansión de los *chaebols*, empresas nacionales de carácter familiar y, secundariamente, mediante la creación de empresas públicas. Los *chaebols* presentan tres características: i) Son conglomerados; ii) Poseen empresas en diversas ramas de actividad; iii) Son dirigidas por miembros de la familia del fundador. Algunos se remontan a finales del siglo XIX, pero la mayoría se iniciaron con la creación de la República en 1948.

Mientras en América Latina al inicio de la industrialización existía una clase dominante, con niveles elevados de capital económico, social y simbólico; una enorme influencia sobre el campo político y habían logrado construir el discurso de la ideología dominante, plasmado en constituciones y demás normas jurídicas y ejercer gran influencia en la formulación del régimen de político económico. La situación en Corea del Sur era diametralmente diferente, las reformas agrarias (la japonesa de 1910, la de la administración militar estadounidense de 1949 y la de Rhee en 1950) habían debilitado el poder de los *yangban*, aristocracia terrateniente de orden regional, tanto político como económico.

No obstante, como lo señala Evans (1996), existió un pequeño grupo de los *yangban* que, en estrecha colaboración con los japoneses, habían desarrollado un capitalismo coreano, no en el sentido de un “capitalismo nacional” o “una burguesía nacional” sino, para utilizar la terminología de Poulantzas, una burguesía interior. Como lo analiza Eckart (2016), este grupo social aprovechó las condiciones coloniales: una mano de obra mal pagada, atemorizada y perseguida por los tribunales y la policía, para desarrollar sus negocios aprovechando la invasión japonesa a Manchuria y a China. Sin embargo, como se señaló antes, la mayor parte de los *chaebols* se crearon y desarrollaron a partir de la creación de la República, bajo la presidencia de S. Rhee.

En 1961 la junta militar que gobernaba Corea, que era presidida por Park Chung Hee, lanzó la campaña “anticorrupción y contra las fortunas adquiridas ilegalmente”, que tenía como objetivo los grandes *chaebols*. En el transcurso de esta operación el presidente Chung convocó a diez de las principales cabezas de esos grupos económicos, a los cuales les propuso que el gobierno no presentaría cargos si ellos aceptaban impulsar los proyectos industriales deseados por los planificadores coreanos. Acuerdo que se denominó como el compromiso histórico, que sentó las bases de los planes quinquenales para el desarrollo de “las industrias pesadas y químicas”, que en las dos décadas siguientes transformaron la estructura productiva de Corea y sus formas de inserción internacional. El Estado disciplina —con este tipo de intervenciones— tanto al trabajo como al capital. “Las empresas rápidamente comprendieron que la mejor manera de sobrevivir y prosperar era cumplir con las directivas del gobierno” (Valencia, 2015, p. 52).

Se formaron así una serie de *habitus* —en el sentido de Bourdieu— y de prácticas, en la dirigencia empresarial para responder adecuadamente a las demandas gubernamentales, lo cual les otorgaba a los planificadores la seguridad de que las inversiones consagradas en el plan se llevarían efectivamente a cabo. Se reducía drásticamente la incertidumbre de las empresas, el “salto peligroso de las mercancías” no tenía lugar. Los agentes económicos tenían claro que si cumplían las exigencias de los planificadores crecerían y serían cada vez más poderosos y si incumplían podían desaparecer, en ese periodo nadie era suficientemente grande para no perecer si desafiaba al Estado. El arma que tenía el Estado para disciplinar al capital era el crédito, gracias a que los bancos fueron estatizados en su totalidad bajo la administración Rhee y lo continuaron siendo hasta el final de la administración de Park Chung Hee.

A medida que las políticas industriales del programa de desarrollo de las industrias pesadas y químicas tenían éxito, los *chaebols* se volvían más grandes, más poderosos y por ende más difícil de disciplinar. Como lo señaló Peter Evans (1988):

Este proceso trae a la memoria la visión de Marx de la burguesía “creando su propio enterrador”: el proletariado (...) Lo mismo podría decirse en el caso del Estado desarrollista y los grupos sociales que ayudan a nacer. Es precisamente el éxito de la transformación y no su fracaso, lo que produce a los enterradores. Corea, como Estado desarrollista exitoso, es más susceptible al problema del enterrador que un Estado predador (p. 143).

Sin embargo, este proceso no ha dado lugar a la subsunción del Estado por parte de los grandes conglomerados: los *chaebols*, sino más bien a un enraizamiento, en términos de mayor complejidad.

En síntesis, después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados del Asia Oriental se enfrentaban, en el caso de Japón, a la reconstrucción de su industria y de su infraestructura y a la industrialización tardía en el caso de Corea del Sur y Taiwán. Las tres sociedades iniciaron el periodo de la postguerra con unas élites agrarias tradicionales que habían sido diezgadas, los grupos industriales estaban desorganizados y los recursos externos se canalizaban a través del Estado. “El resultado de la guerra – (...), incluía irónicamente la ocupación norteamericana de Japón y Corea– incrementó cualitativamente la autonomía de estos Estados frente a las élites privadas...” (Evans, 1996, p. 547). Todos tres tenían una antigua tradición burocrática y una considerable experiencia, previa a la guerra, de intervención económica directa.

En Corea el desarrollo exportador que se inicia a finales de la presidencia de Rhee y se profundiza con Park Chung Hee, en la década de los sesenta, está profundamente marcado por las transformaciones del régimen de acumulación fordista en los países de vieja industrialización, particularmente los Estados Unidos. Ante la imposibilidad de acelerar –aún más– las cadencias en las líneas semiautomáticas de producción intensivas en mano de obra, las grandes empresas optaron por trasladar estos procesos productivos a países de la periferia que disponían de una amplia oferta de mano de obra con salarios de subsistencia, bien sea mediante la Inversión Extranjera Directa (IED) –estableciendo filiales en estos países–, o a través de la subcontratación con empresarios locales para la realización de estas tareas.

Pero, igualmente, empresas locales aprovechando las políticas nacionales de industrialización establecieron plantas para producir bienes para este “naciente” mercado de exportación. Fenómeno que tuvo lugar en Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. La Guerra de Vietnam (en la cual participó Corea enviando tropas a lo largo del conflicto) les permitió a las empresas coreanas participar exitosamente en el mercado abierto para el suministro de bienes y servicios a las tropas americanas y sus aliados vietnamitas. Participaron en este esfuerzo tanto empresas manufactureras como empresas de construcción, estas últimas habían adquirido experiencia y capacidad de llevar a cabo grandes obras en la reconstrucción de la red vial al terminar la guerra y las grandes obras de infraestructura para desarrollar el programa de industrias pesadas y químicas. Las firmas coreanas fueron las encargadas de la construcción de gran parte de las bases militares en Vietnam.

El éxito exportador de los países de Asia Oriental fue el resultado conjunto de las políticas para diversificar sus exportaciones, pero también de la capacidad de estos países – particularmente de Corea del Sur y Taiwán- de utilizar a su favor la coyuntura política internacional: en plena Guerra Fría, con una Guerra como la de Vietnam, que cada vez se tornaba más intensa y que enfrentaba, en esta región del mundo, a Estados Unidos y sus aliados al bloque comunista. Corea del Sur y Taiwán –los llamados países de la línea del frente– que tenían contenciosos no resueltos con la República Democrática y Popular de Corea, y con la República Popular de China, respectivamente, lograron que el aliado estadounidense les abriera su mercado sin ninguna restricción arancelaria o paraarancelaria.

Para los planificadores de Corea era clara la necesidad de profundizar el proceso de industrialización para exportar bienes con mayor valor agregado. Las ventajas de exportar bienes intensivos mano de obra, pagando bajos salarios subsistencia y con un elevado volumen de insumos importados, se perdería a mediano plazo. Es así como en el primer plan quinquenal del gobierno Park Chung contempla el desarrollo de las industrias pesadas y químicas. Uno de los primeros pasos en este sentido fue la recomendación del Comité de Promoción de las Exportaciones para que las firmas textiles redujeran drásticamente la importación de colorantes y de maquinaria textil. En otras palabras, los exportadores de textiles se comprometieron a emprender el desarrollo de la industria de colorantes y de maquinaria textil.

El desarrollo de estos nuevos sectores requería necesariamente el dominio de tecnologías y el desarrollo de capacidades investigativas. Es así como,

a principios de los años sesenta, el Estado crea una docena de institutos de investigación especializados en áreas específicas (combustibles, química, manufacturas...) y envía a miles de estudiantes a estudiar ciencias e ingenierías a universidades americanas y europeas. Más tarde habilita los centros de investigación para desarrollar programas de formación doctoral.

La oposición a los gobiernos de Rhee y de Park se habían originado, en gran medida, en las universidades coreanas. El movimiento estudiantil estuvo a la cabeza de los movimientos sociales que culminaron con la salida del poder de estos dos presidentes, razón por la cual las relaciones entre el mundo universitario y los gobiernos de Corea, entre 1950 y 1980, fueron muy tensas. Hecho que provocó que los gobiernos impulsaran la creación de universidades privadas, muchas de ellas de baja calidad, otorgando miles de becas para estudiar tanto pregrados como posgrados en el exterior y creó una red de centros de investigación desligados de la universidad.

Como se ha señalado a lo largo del texto, hay una amplia coincidencia entre las políticas seguidas en los países de Asia Oriental y las implementadas en los países de AL-5 para impulsar la industrialización. Pero, igualmente, diferencias significativas: la reforma agraria y las políticas en materia de ciencia, tecnología y educación.

En 1945, las ventajas AL-5 en materia de educación, ciencia y tecnología eran enormes frente a los países de Asia Oriental, salvo Japón. En Argentina, por ejemplo, se habían creado, al inicio del siglo XX, programas doctorales en las universidades de Buenos Aires y La Plata, que se contaban, en ese momento, entre las más destacadas del mundo, con un cuerpo docente altamente internacionalizado. Con los egresados de los programas doctorales se había logrado consolidar una industria farmacéutica de gran importancia durante la primera mitad del siglo XX. Por el contrario, un país como Corea tenía, en el momento de creación de la República de Corea en 1948, una tasa de analfabetismo de 78.2 %, carecía de instituciones de educación superior y de centros de investigación científica. Las $\frac{3}{4}$ partes de la población vivían en el campo, donde la casi totalidad de la población era analfabeta. Solo unos pocos cientos de personas habían logrado —bajo la administración japonesa— acceder a niveles más elevados de educación estudiando en las escuelas militares japonesas establecidas en Manchuria o en las escuelas establecidas por las misiones protestantes estadounidenses en Corea. Algunos de ellos lograron después altos cargos en la administración pública coreana, incluso dos de ellos, S. Rhee y Park Chung Hee, alcanzaron la Presidencia de la República.

Una de las tareas de la administración Rhee fue expandir la educación primaria y abolir el analfabetismo. En el período 1948-1955 el número de alumnos inscritos en la escuela primaria pasó de 1.5 millones de alumnos a un poco menos de 3 millones. La universalización de la escuela primaria se logró a inicios de los años sesenta y el analfabetismo se redujo al 4.1 % al finalizar los años cincuenta. Esta primera tarea fue titánica, tiene lugar en medio de la guerra y la primera fase de la reconstrucción, fue necesario construir escuelas, formar maestros, producir material didáctico; para lograrlo se recurrió a la doble jornada escolar que se abolió en 1971.

La tasa de inscripción de los estudiantes de enseñanza media se elevó en el año sesenta y superó el 95 % a comienzos de la década siguiente, mientras el número de estudiantes de enseñanza secundaria aumentó en los años setenta y llegó a superar el 95 % a comienzos de la década de 1990” (Yougson Koth, *et al.*, 2018, p. 289).

La universalización de la escuela primaria, media y secundaria se ha realizado incrementando su calidad. Los resultados de las pruebas PISA:

...respecto a la calidad de la educación en Corea son asombrosos, lo que le ha permitido situarse en los primeros lugares en el mundo, muy por encima de Estados Unidos y la mayoría de los países europeos. Esto es un claro ejemplo de la capacidad para formar capital humano avanzado en una economía que tiende cada vez más a generar sus propias tecnologías y reducir la dependencia industrial, una estrategia que, además, intenta mantener un fuerte vínculo con la sociedad y la industria (OCDE, 2006, citado por Labra y Juan, 2017, p. 57).

Dada la fuerte transición demográfica que vive Corea, donde el número de niños y jóvenes se reduce, la cantidad de egresados de la escuela secundaria –al finalizar la primera década del siglo XXI– es inferior a los cupos ofrecidos por el sistema universitario para los estudiantes de primer año. La tasa de personas con educación superior –en el rango de edad de 25 a 64 años– fue de 39 %, una de las más altas del mundo, y en el rango de 25 a 34 años, fue de 60 % la más alta del mundo, al finalizar la primera década del siglo XXI.

Como lo señalan Labra y Juan (2017):

Desde hace más de tres décadas Corea definió como piedra angular de su desarrollo a la ciencia y la tecnología y, con este propósito impulsó una serie

de estrategias, leyes y programas de trabajo que permitieron el crecimiento de las capacidades locales para absorber y adaptar tecnologías foráneas y posteriormente desarrollar la propias, visión que fue reforzada por la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (p. 60).

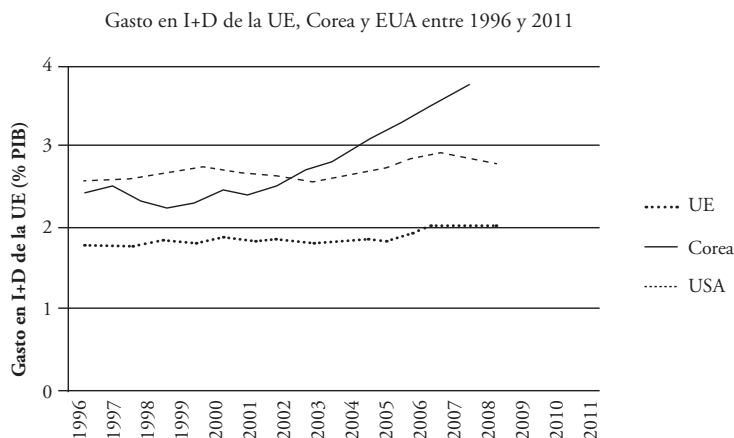


Figura 1. Cuadro Empleo Total en I+D. Fuente: Labra y Juan (2017).

Desde 1985 la participación de los gastos de I+D del sector privado con respecto al PIB superan la participación del sector público. Para el año 2008 la participación del sector público era del orden del 0.6 % del PIB y la del sector privado del orden del 2.8 % del PIB, para un total de 3.4%, una de las cifras más elevadas del mundo, muy superior a la de Estados Unidos y la mayor parte de los países de la Unión Europea.

A partir de 1980 los grandes *chaebols* empezaron el montaje de laboratorios de investigación en sus empresas y desde 1990 se ve reflejada en la balanza de pagos por ingresos por ventas de tecnología al exterior. Esfuerzos que se han visto reflejados en el número de patentes concedidas a Corea por millón de habitantes, de cerca de 12 000 frente a 1 500 de Estados Unidos y un poco menos de 500 a la Unión Europea, de acuerdo a los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 2012. Igualmente, se observa en el incremento del número total de empleados en I+D y de su participación creciente en el empleo total.

Cerca de medio millón de personas trabajan en Corea en tareas de investigación y desarrollo, al finalizar la segunda década del siglo XXI. Su participación en el empleo total se ha multiplicado por 2.8 veces en el lapso 1997-2017.

En Corea ha tenido lugar un proceso recursivo entre desarrollo industrial, mayores niveles de educación e inversión en I+D. El desarrollo de la industria manufacturera –en su primera fase– requería un personal más calificado, con capacidad de manejar y acercar a las condiciones locales las tecnologías adquiridas en el exterior; en la fase siguiente de desarrollo de las industrias pesadas y químicas, requirió mayores capacidades de ingeniería para adquirir, adecuar y desarrollar tecnologías de mayor complejidad. En la fase actual, en la que está entrando Corea, de producción de bienes de mayor complejidad tecnológica, necesita el desarrollo de un nuevo sistema de innovación más creativo (nuevos materiales, una matriz energética diferente, nuevas alianzas internacionales de cooperación en la generación de nuevas tecnologías...) que demandará un mayor nivel de gasto en I+D y el desarrollo de capacidades básicas de investigación.

3. LA INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE BRASIL

El rápido crecimiento de las exportaciones (fundamentalmente café de y caucho) en el último tercio del siglo XIX, fue acompañado de un acelerado crecimiento de la población urbana; en parte jalonado por el crecimiento de los servicios ligados a las exportaciones, que implicó una mayor demanda de bienes manufacturados, y por otra, producidos localmente, pero la mayor parte de ellos importados. El desabastecimiento provocado por la Primera Guerra Mundial creó las condiciones para aumentar la producción de bienes manufacturados para atender las demandas locales. Al finalizar la guerra “Brasil ya disponía de un mercado interno bastante amplio y una estructura industrial que, si bien incipiente, ya poseía una relativa diversificación” (Tavares, 1979, p. 56). Fenómenos similares ocurrían en México y Argentina.

En Brasil coincide la depresión con el intento de guerra civil originado a raíz de la disputa electoral para elegir el reemplazo de Washington Luís en la presidencia de la república. Las oligarquías de São Paulo y de Río de Janeiro –que siempre habían dirigido la República Velha– eligieron como candidato a Júlio Prestes, mientras los estados de Rio Grande do Sul, Minas Gerais y

Paraíba eligieron como candidato a Getúlio Vargas, quien era apoyado, igualmente, por la pequeña burguesía de São Paulo y Río de Janeiro además del movimiento “tenentista”, de gran influencia en los oficiales de bajo grado del ejército de Brasil, los cuales habían realizado varios intentos insurreccionales demandando, entre otras cosas, que los oficiales no provenientes de las familias de la aristocracia pudieran también acceder a los más altos grados del mando militar.

Las autoridades dieron como ganador a Prestes, resultado no aceptado por los partidarios de Vargas, quienes decidieron movilizar sus fuerzas y dirigirse a São Paulo y Río de Janeiro, lo cual llevó a que paulatinamente los diferentes estados se fueran alineando con Vargas, hasta que finalmente el presidente Luís renunció y asumió el mando, como presidente provisional, Getúlio Vargas. En el discurso de posesión no hace ninguna referencia a la industrialización, ni a una mayor intervención del Estado en la economía.

La Revolución de los treinta “no fue un evento de carácter industrialista, pero sí abrió las condiciones para el desarrollo de un Estado – burgués” (Ianini, 1971, citado por Bielschowsky, 1991, p. 1). En este lapso la crisis del sector agroexportador convirtió a los empresarios cafetaleros en empresarios industriales. “El movimiento de expansión y cambio de la estructura productiva fue acompañado por una considerable sensibilidad empresarial de gran parte de los cosecheros de café, que también se convirtieron en industriales” (Tavares, 1979, p. 57).

El Estado Novo, como llamó Getúlio Vargas a su gobierno, abrió un gran espacio de discusión en la sociedad brasileña sobre el camino a seguir: si continuar con las políticas de la República Velha (vieja, atrasada, caduca) –como lo proclamaban los economistas liberales (Gudin, Bulhões...)– o, por el contrario, utilizar la política económica para profundizar la industrialización. El discurso sobre la industrialización empezó a permear diferentes fracciones del campo del poder: una parte de la alta burguesía, los poderosos cafetaleros, la alta burocracia, el mando militar, el mundo intelectual.

En el lapso 1930-1945 tiene lugar un proceso de imbricación creciente entre desarrollo industrial y el nuevo discurso desarrollista, ideología que estaba cada vez más presente en el campo del poder. Cuatro aspectos permearon el discurso: i) Se comprendió que era necesario desarrollar un sector industrial integrado, que produjera los insumos y la maquinaria requerida por el proceso de industrialización; ii) La necesidad de centralizar los recursos financieros para adelantar la acumulación de capital que se pretendía; iii) El Estado debería

apoyar la iniciativa privada; y iv) Se consolida la corriente nacionalista desarrollista, que propugnaba por la planificación del desarrollo y la necesidad de inversiones estatales directas en transporte, minería, energía e industrias básicas (Bielschowsky, 1991).

El desarrollo industrial de Brasil: 1945-1960

En el lapso transcurrido entre 1945 y 1960 Brasil alcanzó un perfil industrial de una economía moderna –de acuerdo a Carlos Lessa (1964)– con un bajo coeficiente de importaciones y un diversificado sector productor de bienes de capital. Para 1958 la participación nacional en la oferta de bienes de capital ascendió al 67.2 %. Como lo señala Lessa (1964) “las profundas transformaciones habidas en la estructura del aparato productor no han correspondido a modificaciones acentuadas del aparato institucional. Sin embargo, impusieron un esfuerzo de instrumentalización cuyos rasgos dominantes han sido la heterodoxia de las soluciones encontradas y su carácter acentuadamente pragmático” (p. 1). Al terminar la guerra Brasil, como el resto de los países de la región, habían alcanzado elevados niveles de reservas internacionales que rápidamente se redujeron por la masiva importación de bienes en los primeros años de la postguerra:

... la sobrevaluación de las reservas financieras acumuladas por las empresas durante la guerra les permitió a estas renovar su material y fortalecerse ya que el tipo de cambio no se había alterado. Este hecho no careció de influencia en la definición de la política posterior (Lessa, 1964, p. 156).

El *cash flow* libre acumulado durante la guerra les permitió renovar el equipamiento y ampliar la capacidad productiva, sin necesidad de recurrir al crédito.

El Pacto Interamericano del Café dio lugar a que, en Brasil y Colombia, las fracciones centrales del Bloque Social Dominante –la burguesía cafetera–, no tuviera inconvenientes con la subvaluación de la moneda local. El mecanismo de fijación del precio de compra de la cosecha de café les aseguraba el mantenimiento del ingreso real de los productores, independiente de la tasa de cambio y de las fluctuaciones en los precios del grano en el mercado de Nueva York. Por lo demás, entre 1949 y 1954 tuvo lugar un incremento importante del precio internacional del café. Los cafeteros le temían a una devaluación de la moneda en razón a que incrementaría la siembra de cafetos y una cosecha

más grande estaría muy por encima de la cuota de exportación fijada anualmente por el Acuerdo, lo cual obligaría al Instituto Brasileño del café a comprar el grano y almacenarlo por periodos prolongados, poniendo en peligro sus finanzas y la estabilidad monetaria.

La revaluación de la moneda local les concedía a industriales, comerciantes y cafeteros, en Brasil y Colombia, enormes ventajas:

El acceso a las divisas de importación permitía que, comprando al tipo de cambio oficial, el objeto importado se colocaba en el mercado interno a un precio de “equilibrio” cada vez más superior al precio de compra de las divisas, lo que hacía posible grandes ganancias a los importadores (Lessa, 1964, p. 156).

El temor que la guerra de Corea restringiera de nuevo el abastecimiento externo de bienes manufacturados impulsó la promoción de la diversificación industrial para reducir la vulnerabilidad externa. Para financiar los nuevos proyectos industriales y los cuellos de botella en transporte y energía, el Estado crea el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) en 1952, cuyo propósito fue otorgar crédito de largo plazo a tasas preferenciales para financiar grandes proyectos de infraestructura y de desarrollo industrial. El Banco se origina en la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, comisión que elaboró un conjunto de estudios que permitieron formular 41 proyectos de inversión en el Área de infraestructura, industria y desarrollo social. Brasil se había dotado así de una institución para financiar el desarrollo muy similar en sus funciones a las ya existentes en Chile con Corfo y en México con la Nacional Financiera. Los proyectos serían financiados una parte por aportes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y otra con recursos internos de Brasil, a través del FRE (*Fundo de Reaparelhamento Econômico*).

La financiación interna del banco, a través del FRE, fue bastante heterodoxa. Los recursos del FRE provendrían de una serie de tributos en forma de préstamos obligatorios a devolver en seis años a una tasa de interés anual del 5 % —cifra muy inferior a la inflación, gm— y serían obtenidos a partir de una tasa adicional del 15 % del impuesto de la renta, del 4 % del valor de los depósitos de las Caixas Econômicas Federais, del 25 % de las reservas técnicas de las compañías de seguros y capitalización, y por el 3 % de la recaudación anual de los diferentes organismos de protección social (Bachiller, 2012, p. 81).

Se optó por esta forma de financiamiento por no ser inflacionaria. Recurrir a préstamos obligatorios de los contribuyentes, que hoy suena muy extraño, fue un mecanismo utilizado en la región para financiar proyectos que requerían volúmenes muy elevados de recursos y con alto riesgo, para los cuales la banca nacional o la internacional no estaba dispuesta a financiar. En Colombia, por ejemplo, se utilizó para financiar la construcción de la Acería Paz del Río.

En la primera mitad de la década de los cincuenta Brasil se caracterizó por la inestabilidad política, entre enero de 1951 (fin del mandato de Dutra) y enero de 1956 (inicio del mandato de Juscelino Kubitschek), la presidencia de la república fue ocupada por cuatro mandatarios. Aunque se mantenía, en el convulsionado período, la estrategia de la industrialización, había una gran preocupación por la crisis cambiaria, en parte producida por la importación masiva de bienes de capital durante los años 1951 y 1952 en el marco de la política de *reaparelhamento* –como se le denominó en portugués–. “Dicha preocupación fue importante para la maduración del desarrollismo, porque naturalmente conducía a reflexionar sobre la planificación económica y la industrialización” (Bielchowsky, 1991, p. 172)

El auge del desarrollismo 1956-1960 y su ocaso

El gobierno de Kubitschek (1956-1960) combinó una relativa estabilidad política y un fuerte crecimiento económico e industrial, bajo la clara definición de una estrategia desarrollista (...) En los primeros días de su gobierno creó el Consejo Nacional de Desarrollo, que formuló e hizo el seguimiento del Plan de Metas (...) La ideología desarrollista se incorporaba en ese momento a la retórica oficial del gobierno (Lessa, 1964).

El BNDE fue el responsable del diseño de la estrategia económica del gobierno de Juscelino Kubitschek, que además del Plan de Metas contenía una serie de programas de ajuste fiscal y de contención de la inflación. Las tareas asumidas por esta institución eran bastante complejas e iban más allá de las funciones bancarias en stricto sensu. Además de formular buena parte de la política económica, financiaba las inversiones del plan y evaluaba los resultados de las mismas. Se convirtió, por tanto, en el principal organismo del Estado brasileño para la formulación de la política económica. En este proceso jugó un papel destacado Celso Furtado, quien presidía la Comisión Mixta CEPAL-BNDE sobre planificación económica en Brasil.

El plan tenía como propósito central desarrollar las industrias productoras de insumos y de bienes de capital, y resolver los cuellos de botella (los estrangulamientos) que impedían el crecimiento de la economía: transporte y energía eléctrica. En estos puntos Brasil solo contaba con las estructuras heredadas del auge exportador de bienes primarios. En materia de transporte se contemplaba la expansión y mejora de la red ferroviaria, la renovación del equipamiento férreo, y el conectar los sistemas antiguos. La construcción de nuevas carreteras, el mantenimiento y pavimentación de la red existente, las carreteras de penetración para incorporar a la actividad económica nuevos territorios, la construcción de nuevos puertos marítimos y fluviales, la dotación de equipos de carga y descarga, dragado de los puertos y la construcción de los barcos –tanto de la flota fluvial como de la de alta mar–.

El otro vector del plan era el desarrollo de la minería, particularmente de metales no ferrosos, la siderurgia y el cemento, claves para el desarrollo de la infraestructura del transporte, la industria de bienes de capital, la refinación de petróleo y las industrias petroquímicas, y la industria automotriz.

El Plan de Metas tiene muchas semejanzas con el de Corea, presentado un lustro más tarde por el presidente Park Chung Hee, para el desarrollo de las industrias pesadas y químicas. En ambos casos se buscaba construir un sector industrial integrado, que estuviera en capacidad de producir los bienes intermedios requeridos por la industria, la construcción, la agricultura y una parte apreciable de los bienes de capital requeridos para sostener la acumulación de capital. La gran diferencia entre las dos experiencias de industrialización tardía radica en que el gobierno coreano tenía el poder de “persuadir” a los grandes *chaebols* coreanos, para llevar a cabo las inversiones necesarias para establecer las plantas industriales de los nuevos sectores; en Brasil, por el contrario, ni el gobierno de Kubitscherk ni sus sucesores tuvieron el poder ni la capacidad para “persuadir” a las grandes firmas oligopólicas de asumir la tarea de hacer inversiones en estos sectores intensivos en capital y, en consecuencia, la tarea debió ser asumida por el Estado brasileño, mediante la creación de empresas industriales de propiedad estatal.

La expansión estatal en el campo manufacturero, como bien lo señala Lessa (1964), no generaba conflictos –en ese momento– con los sectores más dinámicos del mundo empresarial brasileño. El programa de financiamiento implícito no afectaba sus intereses, muy distinto hubiese sido la captación del ahorro forzoso mediante la tributación o la emisión de títulos de deuda pública de adquisición forzosa por parte de las empresas. Por el contrario, la creación de nuevos

sectores industriales se convirtió en fuente de beneficios para el mundo empresarial. De una parte, accediendo a energía e insumos a menor precio y, de otra, la demanda de bienes y servicios en grandes volúmenes se convirtió en fuente de beneficios para la industria de la construcción y los servicios de consultoría que ella conlleva, lo que permitió la consolidación de grandes firmas de construcción que hoy compiten a nivel internacional, particularmente en América Latina y África, con las grandes firmas europeas y estadounidenses.

Estabilidad y desarrollo

Corea gozó, desde sus inicios, de total autonomía frente al FMI y al BM, estos organismos se abstendían de opinar sobre la política económica de Corea, de forma similar a lo que hacían con la política económica de los Estados Unidos; por el contrario, Brasil —como el resto de países en desarrollo y una parte de los países desarrollados— estaban sometidos a los *diktat* de esos organismos; razón por lo cual es necesario reconocer la audacia del gobierno de Kubitschek para desafiar al FMI. Para el gobierno de Brasil era claro que el pueblo brasileño y sus élites consideraban “que el problema de Brasil era el desarrollo industrial” y que se aceptarían las políticas que condujeran al desarrollo industrial. Podía contar con el respaldo de los sectores más organizados de la opinión pública, “movilizados en el mismo sentido bajo la bandera del nacionalismo orientado al desarrollo”.

¿Por qué no se aceptó la recomendación del FMI?, ¿Por qué Kubitschek rompe con el FMI?

Las políticas de *stop and go*, pregonizadas por el FMI, habían sido desastrosas para las economías latinoamericanas; las políticas de devaluar la moneda y abrir las economías, contrario a lo perseguido (reducir las importaciones y aumentar las exportaciones) generaba mayores presiones inflacionarias y necesidad de nuevas y más profundas devaluaciones. El gran error del Fondo era ignorar la estructura productiva y la matriz del comercio exterior de los países de la región. Las importaciones de los países grandes de la región, a finales de la década de los cincuenta, eran fundamentalmente insumos para la industria manufacturera, fertilizantes y combustibles, relativamente inelásticos a la tasa de cambio y las exportaciones de bienes primarios, dos o tres por país, por lo cual su oferta exportable era, igualmente, inelástica a la tasa de cambio. Con el agravante que para Brasil y Colombia el principal producto de exportación era el café, sometido a cuotas de exportación como signatarios del Acuerdo Internacional del Café.

La devaluación no permitía exportar más grano, pero sí aumentaría el área sembrada y las autoridades se verían obligadas a emitir para adquirir los excedentes y almacenarlos. La devaluación *per se*, en el contexto latinoamericano, no dinamiza la oferta exportable ni reduce la canasta de bienes importados. El teorema Marshall-Lerner enseña que una devaluación tiene efectos positivos sí, y solo sí, la suma, en términos absolutos, de la elasticidad de demanda de importaciones, con respecto a la tasa de cambio más la elasticidad de la oferta exportable con respecto a la tasa de cambio es mayor a uno. En muy pocas ocasiones en los países de la periferia se reúnen estos dos requisitos.

Las políticas recomendadas por el FMI conllevaban la reducción de la actividad económica y, en consecuencia, muchas de las empresas que se habían endeudado para llevar a cabo grandes proyectos de inversión se podrían ver en dificultades para honrar sus deudas. Podrían pasar de una posición cubierta (*hedge position*) a una en que no pudieran sufragar sus obligaciones: honrar el servicio de la deuda.

La aceleración del ritmo de crecimiento, que significaba el Plan de Metas, ponía en segundo plano los desequilibrios existentes en la economía brasileña:

...el programa de financiamiento inflacionario adoptado implícitamente para el Plan no desagradaba a la clase empresarial, sino que al contrario merecía aplausos, pues les permitía, salvando un vacío de las instituciones financieras, el acceso a los recursos necesarios para financiar su expansión (Lessa, 1964, p. 161)

La represión financiera, que se dio tanto en Brasil como en Corea, no permitió —de una parte— la formación de un mercado de capitales, pero sí le otorgó la llave del crédito a largo plazo al Estado con el fin de que, a través de políticas expansivas, financiara las crecientes inversiones que se requerían para llevar a cabo los planes de desarrollo; y, de otra, la inflación generaba el *cash flow* necesario para amortizar los créditos. Política que fue ampliamente favorable a la clase empresarial. Tenía razón Werner Baer (1981), quien fue de los pocos en señalar los efectos positivos de la inflación moderada. De ahí el apoyo que, en su momento, dieron las élites económicas a las políticas que iban contra la doxa del FMI. El ahorro forzoso y la inflación moderada eran las llaves maestras del Plan de Metas, las cuales pretendían, por un lado, movilizar los recursos para la inversión y, por otro, generar los ingresos para amortizar los créditos. De ahí el apoyo del sector empresarial al Plan de Metas.

El ocaso del desarrollismo

El lapso entre el auge del desarrollismo y su ocaso es de solo un lustro. El rápido crecimiento de la economía en el periodo de Kubitscherk se acompañó, igualmente, de graves desequilibrios tanto regionales, sectoriales y entre grupos sociales. Los mecanismos utilizados para canalizar recursos de inversión hacia la industria manufacturera, a través del ahorro forzoso y el crédito subsidiado, dieron lugar a un alto grado de concentración del ingreso. Así, para 1970, el decil más rico captó el 36.2 % del ingreso, mientras el 40 % más pobre solo tuvo el 9.1 %. El 1 % más rico capturó el 17.8 % del ingreso total. Las diferencias eran igualmente enormes entre unas regiones y otras. El ingreso *per cápita* del nordeste era similar al existente en los países africanos subsaharianos, mientras el PIB industrial del triángulo São Paulo-Santos-San Bernardo era de la misma magnitud que el que tenía la zona del Rhur en Alemania. La "... industrialización por medio de la sustitución de importaciones –aún en Brasil con una estructura industrial altamente integrada, con una capacidad de producir el 80 % de los bienes de capital que requería– no significó que haya configurado una economía desarrollada". (Lessa, 1964, p. 183).

En general, los habitantes del campo y la mayoría de los migrantes a los centros urbanos no lograron acceder a empleos bien remunerados, a empleos en la industria manufacturera ni en los servicios modernos que le sirven de soporte al sector industrial. El desempleo abierto o ese heteróclito sector de servicios informales, que conforman una gran parte de la población de las urbes latinoamericanas, pareciera ser el destino de esta población.

Los sucesores de Kubitschek en el gobierno, Jânio Quadros y posteriormente João Goulart, llegaron a la presidencia en medio de grandes movilizaciones sociales demandando empleo, mayores salarios, techo y educación en medio de una fuerte desaceleración de la economía: el crecimiento se reduce. En Corea y Taiwán, por el contrario, se logró a través de la reforma agraria transferir la renta de la tierra, a través de la acción del Estado, a la población urbana trabajadora que podía acceder a alimentos baratos y, de esta forma, disponer de un excedente monetario para demandar bienes manufacturados, dando lugar a círculos virtuosos, como se vio en la primera parte del texto. En América Latina no tuvieron lugar fenómenos similares.

El discurso desarrollista, al desacelerarse el crecimiento de la economía, pierde su razón de ser. De una parte, la industrialización acelerada conducida por el Estado no había significado mayores beneficios para la mayoría de

los habitantes de las favelas en las grandes ciudades y mucho menos para los campesinos sin tierra. Los frutos del progreso técnico se concentraron fundamentalmente en las fracciones urbanas, poseedoras de las diferentes formas de capital (económico, social y simbólico).

La crisis política que vivió la sociedad brasileña al inicio de los años sesenta fue el resultado de las grandes tensiones sociales que dicha sociedad vivía en ese momento. El rápido crecimiento industrial no se había visto reflejado en una mejora en las condiciones de vida de la gran mayoría de la población y la reducción en el ritmo de crecimiento de la economía y la aceleración de la inflación hacían aún más difícil la situación de la población más vulnerable. La inflación, como lo ha señalado Hirschman (1984), pudo actuar como válvula de escape de las tensiones sociales y políticas acumuladas; pero, igualmente, en ciertas circunstancias, puede dar lugar a la modificación de la correlación de fuerzas que hace que gobiernos muy debilitados por los conflictos sociales y políticos deban abandonar el poder. Tal y como sucedió en Brasil (1964), Chile (1973) y Argentina (1976). La intervención militar en estos tres países condujo a la represión y la supresión de la actividad sindical, pero dando lugar a regímenes de política económica muy diferentes. Mientras en Chile y Argentina se opta por políticas muy liberales, la adhesión *—avant la lettre—* al Consenso de Washington, en Brasil los militares no olvidaban la herencia varguista y avanzan, a marchas forzadas, hacia la profundización de la industrialización, haciendo hincapié en la producción de bienes de capital y bienes intermedios.

El régimen militar era consciente de que la única forma de mantenerse en el poder era acelerando la tasa de crecimiento de la economía, lo cual era incompatible con propiciar una política antiinflacionaria radical, razón por la cual opta por la profundización de la industrialización, haciendo énfasis en la producción de bienes de capital y bienes intermedios y manejando la indización como política para distribuir los efectos de la inflación entre los diferentes sectores y fracciones sociales. Así, por ejemplo:

... la apertura a gran escala de las actividades de crédito de consumo —a tasas de interés inferiores a la tasa de inflación— para la compra de bienes de consumo durable permitió que desde 1964 el auge sostenido de la industria automotriz y los aparatos domésticos en la segunda mitad de los años sesenta y principios de los setenta. (...) (En 1975 se) decidió que los préstamos a mediano y largo plazo concedidos a las industrias de bienes de capital por el

Banco Oficial de Desarrollo (BNDE) pagarían una tasa de interés preferente con un tope de 20 %, considerablemente menor que la tasa de inflación (que en esa época volvió al nivel de 40-50 %, donde ha permanecido desde entonces) (Hirschman, 1984, p. 242).

Al mismo tiempo reprime con dureza las demandas salariales realizadas por los sindicatos y las movilizaciones de los campesinos en demanda de tierras y de apoyo a las economías campesinas. Los militares al no contar con un partido sólidamente anclado en la sociedad, como lo tenía México con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Taiwán con el KMT, se vieron obligados a buscar alianzas a nivel local con terratenientes y jefes políticos. El coronelismo, que se creía desaparecido, toma un nuevo impulso bajo el ala protectora de los militares. Prevalece el clientelismo político como mecanismo de control social, así los poderes locales lograron controlar las agencias locales de la administración federal.

Al inicio de los años setenta lo que se presentaba como una pequeña crisis, tanto en Brasil como en México, da lugar a una remodelación de sus regímenes de acumulación y es entonces “que las diferencias en los regímenes políticos y en las formas institucionales de regulación, las mediaciones sociales, orientan los países hacia la elección de políticas económicas radicalmente divergentes” (Marques-Pereira y Théret, 2001, p. 106). Mientras Brasil le apuesta a la profundización de la industrialización mediante la producción de bienes de equipamiento y bienes de producción intermedios para la industria, sin tocar la distribución del ingreso ni la democratización, México amplía la demanda, aprovechando el descubrimiento de grandes yacimientos de hidrocarburos y el crecimiento de los precios del petróleo, a través del crecimiento del gasto público en lo que se llamó el “desarrollo compartido”, pero sin llevar a cabo una verdadera política de desarrollo industrial que condujera a elevar la productividad de la industria productora de bienes de consumo. México se decantó por una lógica de subcontratación internacional, aprovechando su vecindad con Estados Unidos.

En Brasil la coalición desarrollista, a diferencia de lo ocurrido en Argentina o México, incorporó tanto a los sectores industriales como a los grandes propietarios agrícolas, permitió el tránsito de los *landlords* a empresarios agrícolas: tuvo lugar el desarrollo de la hacienda moderna por fuera de las zonas cafeteras. En los años treinta, como antes se había señalado, los grandes cafetaleros de São Paulo y Río habían incursionado exitosamente en el mundo industrial, lo

que permitió un desarrollo más completo de la estructura económica del país y diversificación de su oferta exportable de bienes primarios.

Las grandes tensiones sociales y políticas que vivía Brasil desbordaban de lejos los dos instrumentos clásicos con los que se venían manejando, con pocas interrupciones, desde el gobierno de Vargas en los años treinta: la inflación y la represión. Situación que se veía agravada por un sistema de legitimación política dependiente de los poderes políticos locales. Se requería recomponer la coalición desarrollista y para ello era necesario relanzar el crecimiento a marchas forzadas. “... en un régimen político que reviste un carácter autoritario-coercitivo, la legitimación del Estado y la estabilidad en el poder de las clases dominantes debe pasar por una estrategia de crecimiento económico fuerte” (Marques-Pereira y Théret, 2001, p. 114).

A mediados de los años setenta el gobierno de Geisel logra relanzar el crecimiento de la economía a través de grandes inversiones en el sector industrial. El plan de profundización de la industrialización si bien contó con el apoyo del alto mundo empresarial, que se beneficiaba de la política económica, no logró que las grandes empresas industriales existentes invirtieran en los nuevos sectores intensivos en capital, razón por la cual gran parte de las nuevas instalaciones industriales que se establecieron eran empresas de propiedad estatal. El gobierno aprovechó la gran oferta de petrodólares, a bajas tasas de interés, existentes a mediados de los años setenta, para financiar las nuevas inversiones.

El régimen monetario brasileño –para la época– es estructuralmente de alta inflación, lo que confirma no solo la incapacidad del Estado para controlar los conflictos redistributivos en el seno de la sociedad –aquellos que hacen parte de la relación capital/trabajo o de la competencia entre fracciones del capital– pero también de la capacidad de hacer de la necesidad una virtud privilegiando el crecimiento sobre la estabilidad monetaria (Marques-Pereira y Théret, 2001, p. 119).

La Industrialización por Sustitución de Importación (ISI) se había adelantado en los países de la región con recursos propios, recurriendo al ahorro forzoso y la emisión monetaria y no con endeudamiento externo. Sin embargo, el auge de los petrodólares y las bajas tasas de interés de los créditos condujeron a los países de la región, salvo Colombia, a endeudarse masivamente en los mercados internacionales. Endeudamiento para llevar a cabo proyectos, en muchos casos, que se podían haber hecho con recursos locales o proyectos mal estruc-

turados que, en circunstancias normales, nunca hubieran sido aprobados por organismos multilaterales como el BM o el BID.

El panorama internacional cambia radicalmente cuando la Federal Reserve Board (FED) en octubre de 1982, decide elevar sustancialmente la tasa de interés, con el propósito explícito de contener la inflación en los Estados Unidos que había superado el 10 % anual, cifra no vista en muchas décadas. Decisión que dio lugar, de manera inmediata, a una salida masiva de capitales de los países en desarrollo, una reducción de la actividad económica en los Estados Unidos, lo cual se tradujo en una enorme reducción en la demanda de bienes primarios y el consiguiente deterioro de las relaciones de intercambio, de un lado, y un crecimiento del servicio de la deuda, por otro. Se deteriora la balanza de pagos de los países endeudados por doble vía: menos ingresos por exportaciones y mayores ingresos por el servicio de la deuda. Se da inicio a la década perdida.

En Brasil la situación fue dramática, el PIB decrece, el desempleo aumenta en medio de una inflación fuera de control y la coalición social que apoyaba al gobierno se deshace. Las movilizaciones sociales se hacen cada vez más grandes y la consigna de “Directas Ya” exigen elecciones inmediatas para elegir un nuevo gobierno. La asociación que agrupa las grandes empresas industriales de São Paulo emite un comunicado, en el que se solidariza con las movilizaciones y demanda la realización de elecciones. Al mismo tiempo... en incapacidad de honrar la deuda externa al inicio de la década de 1980 colocaba en jaque el patrón de relacionamiento de Brasil con el orden capitalista mundial (...) la crisis solo podía ser superada mediante un nuevo arreglo de la articulación de Brasil con los centros económicos y políticos mundiales más importantes (...) entre tanto las organizaciones financieras multilaterales se movieron del paradigma keynesiano a la ortodoxia monetarista (...) contención del gasto público y control monetario (...) lo cual restringe mucho la autonomía de las políticas económicas nacionales (Sallum, 2003, p. 36).

En 1982, el partido que apoyaba el régimen militar perdió las elecciones, la mayoría absoluta en la cámara de diputados y diez gobiernos estatales importantes pasaron a la oposición. Resultados que precipitaron la crisis del Estado desarrollista, nacido en los años treinta y que tuvo su florecimiento máximo a finales de los años setenta. Es así como se impone un nuevo discurso dominante que al tiempo que reivindicaba la industrialización también demandaba reformas en pos de una mayor igualdad y más voz a los que carecen de ella.

... momento que entraron en crisis no sólo el régimen militar autoritario, sino también el Estado desarrollista nacido en los años treinta (...) Lo que significa que a comienzos de los ochenta se rompían las típicas articulaciones del modelo de desarrollo dirigido por el Estado, entre capitales locales (privados y estatal) y el capital internacional, y entre el sector público y privado. También fue puesta en jaque la estructura vigente de agregación e intermediación de intereses frente al poder estatal. (Salum, 1996, p. 6).

El régimen militar se vio obligado a aceptar elecciones para elegir presidente de la república para el periodo 1985-1990. Dada la crisis política y social que vivía el país, los militares lograron que, por única vez, la elección no fuera directa sino mediante un colegio electoral, conformado por los senadores, diputados y representantes de las asambleas estaduais. El 15 de enero de 1985 se llevó a cabo la elección, en la cual, contra todo pronóstico, el candidato de la oposición tuvo 480 votos contra 180 del oficialismo. Tancredo Neves fue elegido presidente, pero no pudo asumir el cargo por graves problemas de salud, por lo cual José Sarney es nombrado presidente encargado al ser el vicepresidente electo y, semanas más tarde, ante el deceso de Neves, asume la titularidad del cargo.

En ese momento la crisis social, política y económica era muy profunda y altamente compleja. Se estaba en medio de las negociaciones con los acreedores internacionales para el refinanciamiento de la deuda; las organizaciones multinacionales de crédito se habían desplazado hacia el monetarismo, demandando estabilidad monetaria, presupuestos equilibrados y poca intervención del Estado en la actividad económica; es decir la antítesis de lo que hacía décadas el Estado brasileño. De otra parte, las fuerzas políticas y sociales solicitaban acciones concretas para la democratización de la vida política, la lucha contra la inflación, el acceso a bienes públicos y empleo, y del lado de los empresarios se demandaba mayor liberalismo, menor intervención del Estado en las actividades económicas, que incluía, entre otras demandas, la privatización de las empresas industriales de propiedad estatal.

El presidente Sarney rápidamente reaccionó ante las demandas de democratización de la vida política, envió proyectos al parlamento para modificar la constitución y las leyes que restringían los derechos de los ciudadanos, las cuales fueron aprobadas, al igual que una reforma agraria. Sin embargo, Sarney no logró, al igual que su antecesor, ni estabilidad monetaria ni crecimiento económico. Tampoco lo consiguió su sucesor Collor de Mello.

La crisis social, política y económica que tuvo lugar en Brasil a partir de 1982 y que se prolongó por más de una década dio lugar, en primer lugar, a una crisis del discurso dominante. El desarrollismo que había moldeado a lo largo del último medio siglo la relación del Estado con el campo del poder y con las clases subalternas pierde toda eficacia simbólica, los movimientos sociales demandan la democratización de la vida política, la eliminación de las restricciones constitucionales y legales que limitaban la participación de las clases subalternas en la vida política. El régimen de política económica giraba en torno a la industrialización y la justicia social pasaba a un segundo plano.

Las administraciones que se suceden en el lapso 1982/1994 (Figueiredo, Sarney, Collor de Mello y Franco) tienen que llevar a cabo profundas transformaciones en el régimen de política económica como consecuencia de las demandas externas de sus acreedores, consignadas por ejemplo en el plan Brady; pero también las demandas locales del mundo empresarial, de los cuadros de dirección y del personal de las empresas industriales propiedad del Estado, de los sindicatos, del campo político y de los movimientos sociales.

Muchas demandas eran contradictorias entre sí, de ahí que los sucesivos planes para lograr la estabilidad y relanzar el crecimiento fracasaron estruendosamente. Situación que permitió, de otra parte, que las visiones más radicales del Consenso de Washington no pudieran ser implantadas, incluso en los periodos de Collor de Mello y Franco.

La hegemonía que había alcanzado en Brasil el liberalismo económico se ve reflejada en la Constitución Política expedida en 1988. En Brasil (1988), como en Colombia (1991), la expedición de las nuevas constituciones se da en coyunturas muy particulares. De una parte, una alta movilización social demandando la ampliación de la democracia y una mayor participación de la población en las decisiones políticas, lo cual se tradujo en la introducción en la constitución de nuevos derechos (los denominados de segunda y tercera generación), el reconocimiento del carácter multiétnico de sus sociedades y la judicialización de la constitución; los ciudadanos –individual o colectivamente– pueden demandar ante la justicia si consideran que los derechos consagrados en el texto constitucional se les están violando. De otra parte, las élites económicas –para utilizar la terminología de Sallum (1993)– lograron que se consignara en el texto la limitación a la intervención del Estado en la economía. Se eliminaron todas las restricciones al capital extranjero, se consagró la flexibilización de los monopolios estatales, que en primer lugar abarcó las empresas del ámbito federal.

Inicialmente se privatizaron las empresas de los sectores petroquímico, siderúrgico, metalúrgico y de fertilizantes y luego, la infraestructura como las empresas de energía, telecomunicaciones, carreteras, vías férreas, puertos y aeropuertos; se abrió el sector petrolero a la IED en todas sus fases (exploración, producción, refinación, transporte y distribución); se permitió que los entes territoriales concedieran a empresas privadas la explotación de los servicios públicos. Los procesos de privatización, como se verá más adelante, profundizaron la concentración y centralización de capitales.

Sin embargo, “esta reorientación estratégica, en sintonía con las nuevas inclinaciones liberales del empresariado local y con las tendencias ideológicas dominantes en el plano internacional, fue insuficiente para construir un nuevo pacto político que permitiera superar la crisis política iniciada en 1983” (Sallum, 2003, p. 43). El gobierno de Collor fracasó en su intento de superar la crisis brasileña. Sus acciones agravaron las tensiones con los diferentes grupos sociales, incluyendo el mundo empresarial al que dividió, incluso terminó con agria disputa con la fracción de empresarios de ideología neoliberal que lo habían apoyado en un principio y, por supuesto, perdió la base política que lo apoyaba en el parlamento. Bajo estas circunstancias no tuvo otra opción que renunciar a su cargo cuando se la acusó de liderar una red gubernamental de corrupción, para evitar su destitución por parte del Congreso, donde ya no contaba con apoyo suficiente.

Itamar Franco, su sucesor, logró finalmente la estabilidad monetaria, a través del Plan Real, concebido por su ministro de economía Fernando Henrique Cardoso, lo que le permitió impulsar la estrategia de integración competitiva que había sido concebida por los economistas neoliberales de la administración de Collor. Muy rápidamente los responsables se percataron que su implementación conduciría a la desindustrialización y a mayores niveles de desempleo, en grado tal que era políticamente insoportable. Las organizaciones industriales que agrupan las grandes empresas brasileñas habían demandado la reducción de la actividad económica del Estado, la privatización de las empresas industriales de propiedad estatal; pero se oponían radicalmente —a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Colombia— a la desindustrialización, lo cual obligó a los gobiernos de Franco y Cardoso a “a la definición de políticas de reafirmación industrial” por medio de medidas de protección sectorial (créditos, cuotas de importación, aranceles), así como de estímulo horizontal (créditos blandos para exportación y para pymes).

Las modificaciones profundas sufridas en el régimen de política económica iniciadas por Collor y continuadas por sus sucesores, régimen centrado en la estabilidad monetaria y en los equilibrios externos, significaron un cambio en las formas institucionales de regulación, en particular en el manejo de la moneda, la adhesión a un régimen internacional y las formas de competencia, lo que obligó a los agentes económicos privados a cambios profundos en sus prácticas y en sus *habitus*. El acceso a créditos de la banca estatal a tasas reales negativas, que habían financiado la acumulación de capital e, igualmente, el crédito de consumo para ciertos bienes con tasas reales negativas, que permitió el crecimiento de las industrias productoras de bienes de consumo durable, no era posible que se volviera a presentar. Igual sucedía con la tasa de cambio, la revaluación de la moneda para favorecer a las empresas la adquisición de maquinaria en el mercado externo es algo impensable.

Los cambios en el régimen de política económica han contribuido a la formación de un nuevo patrón de industrialización:

La transformación del ámbito macroeconómico tuvo un fuerte impacto sobre las empresas y produjo una fuerte alteración de sus estrategias y políticas (...) El ajuste de las empresas ha sido profundo y extremo y ha dado lugar a un patrón de crecimiento y de inversión más volcado hacia el aumento en la productividad y la adquisición de capacidades tecnológicas que el predominante en la fase anterior de la industrialización (De Cuadros y Bernardes, 1998, p. 209).

Las empresas se vieron obligadas a modificar sus rutinas de gestión, desarrollar metodologías de planeación de su desarrollo a mediano y largo plazo, que incluían la restructuración patrimonial en la forma de ventas, adquisiciones o fusiones que han tenido en cuenta, entre otros aspectos, procesos de desintegración vertical, reducción del número de referencias producidas.

La importación de partes y piezas antes producidas internamente, la subcontratación y la tercerización de actividades manufactureras y la deslocalización de instalaciones productivas, han sido un proceso laborioso, que se ha desarrollado a lo largo de las últimas cuatro décadas y que ha dado lugar a un equilibrio inestable entre liberales y desarrollistas, lo que ha afectado negativamente la acumulación de capital.

CONCLUSIONES

Como se vio en las secciones anteriores son muchas las semejanzas de las políticas económicas que se utilizaron para impulsar la industrialización en Asia Oriental y en América Latina, la mayor parte de ellas tenían como propósito modificar las relaciones de precios relativos entre bienes producidos localmente y los bienes importados, pero igualmente hay importantes diferencias. Mientras en Corea y Taiwán las élites económicas, al terminar la ocupación japonesa, eran débiles económica y políticamente, sus Estados-Naciones estaban en proceso de consolidación; sin embargo, la alta administración de los dos territorios contaba con un enorme poder y estaban en capacidad de “persuadir” al pequeño mundo empresarial a alinear sus intereses a las estrategias gubernamentales como única forma de sobrevivir y progresar.

En América Latina la situación era radicalmente diferente. El mundo empresarial era fuerte económica y políticamente, las fracciones agroexportadoras eran la fracción central, dada la capacidad de generar las divisas que el Estado y la industria requería para su funcionamiento. En Brasil la aceptación del discurso industrialista de Vargas en los años 30 sedujo tanto al mundo cafetalero como a los industriales ya establecidos. Inicialmente a las élites de Minas Gerais y Río Grande do Sul, y más adelante a las de São Paulo y Río de Janeiro. La industrialización mediante un manejo cambiario y monetario muy heterodoxo permitió tasas elevadas de crecimiento del producto y grandes beneficios a los inversionistas. De otra parte, el discurso desarrollista era muy parco en plantear reformas como la democratización de la vida social y política del país, y la reforma agraria demandada por millones de campesinos sin tierra.

En Corea y Taiwán, por el contrario, los gobiernos que remplazaron a los ocupantes japoneses, desde sus inicios, prosiguieron la reforma agraria iniciada por estos, lo que permitió captar la renta de la tierra y redistribuirla —vía alimentos baratos— a las clases populares urbanas; lo que aumentó la demanda por bienes manufacturados por parte de los trabajadores urbanos y los rurales, al mismo tiempo, ser competitivos en los mercados internacionales de bienes manufacturados, en ese primer momento de bienes intensivos en mano de obra como textiles, confecciones y calzado. Logrando así un círculo virtuoso a lo Kaldor-Verdoorn, de mayor demanda, aprovechando las economías de escala, competitividad en los mercados externos, ampliación de la producción, lo cual no ocurrió en América Latina, lo que dio lugar al inicio de los años sesenta a la primera crisis endógena de la ISI (Tavares, 1979).

Un segundo aspecto, que diferencia las experiencias de América Latina de las de Asia Oriental, es el papel jugado por la educación y el desarrollo científico. Tanto en Corea como en Taiwán, durante los años cincuenta, se logró eliminar el analfabetismo y la universalización de la educación primaria y, en la década de los 60, la de la educación secundaria y, posteriormente ampliar la matrícula universitaria a magnitudes similares a las existentes en la Unión Europea y los Estados Unidos. Todo ello elevando simultáneamente la calidad en todos los niveles. Ambos territorios lograron crear una sólida estructura científico-tecnológica, que se ha visto reflejada por el número de patentes concedidas por millón de habitantes y el de los artículos científicos publicados por revistas indexadas. En América Latina no se han presentado logros similares.

Para aprehender las diferencias entre el patrón de industrialización seguido en Asia Oriental y el de América Latina se utilizará el trabajo realizado por la CEPAL (2007), para identificar los países cuya estructura productiva tiene mayor capacidad para generar y difundir tecnología. Se utilizan dos indicadores tecnológicos: i) De cambio estructural, definido como “la relación en la participación de los sectores intensivos en ingeniería en el valor agregado manufacturero en un cierto país (Si) y esa misma participación en Estados Unidos (Su) y ii) La inversión en investigación y desarrollo (I+D) como proporción del PIB” (Cepal, 2007, p. 66), todo lo anterior da lugar a cuatro grandes grupos. El primero formado por “Suecia, Israel, Japón, Finlandia, Estados Unidos y Corea, con los indicadores más altos de cambio estructural (media de 0.9) e I+D (media de 3.2%)” y el cuarto formado por América Latina, Egipto, Sudáfrica y Filipinas, con los peores indicadores de desarrollo tecnológico, cambio estructural (media 0.3) y I+D (0.4), los cuales “se han rezagado marcadamente en términos de capacidades tecnológicas (...) tienen un desempeño más débil en patentamiento y en el dominio de los mercados, (...) es más dependiente que los otros grupos con respecto a la exportación de recursos naturales” (Cepal, 2007, p. 66). Situación que es todo lo contrario a lo que se requiere para reducir la brecha tecnológica, las políticas seguidas en la región en materia de desarrollo productivo, para superar la crisis de la deuda y, posteriormente, su adhesión al Consenso de Washington, han ido en sentido opuesto al fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y más bien, por el contrario, ha tenido lugar un proceso de desindustrialización acelerado, particularmente de los sectores intensivos en ingeniería.

El gran problema que enfrenta América Latina para lograr la convergencia con los países desarrollados, como lo logró Corea y Taiwán y lo está haciendo

la República Popular de China, requiere llevar a cabo cuantiosas inversiones en: educación, ciencia y tecnología, durante un tiempo prolongado, que ni las élites económicas están dispuestas a asumir, pues la situación actual les permite obtener elevadas tasas de beneficios; ni las administraciones de los diferentes Estados están capacitados a realizar tales inversiones por los desequilibrios externos e internos que tales acciones podrían conllevar a mediano plazo. La educación y el desarrollo científico no son una prioridad en la región.

REFERENCIAS

- Asdem, A. (1992). *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*. Editorial Norma.
- Bachiller, J.V. (2012). *El BNDES y las estrategias de desarrollo económico en Brasil. Banca pública de desarrollo, instituciones gubernamentales y trayectorias de intervención estatal (1952 –2010)*. Tesis doctoral). España: Universidad de Salamanca. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=42273>
- Bielschowsky, R. (1991). Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964. *Revista CEPAL*, (45). Pp.155-177.
- Bizberg, I. y Théret, B. (2012). La diversité du capitalismes latinoamericains. Le cas de l'Argentine, le Brésil et du Mexique. *Revue de la régulation* , N° 11 (1 semestre/ spring).
- Boyer, R., (2018) *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de las crisis*. Universidad Nacional de Moreno. <http://www.unmeditora.unm.edu.ar/index.php/colecciones/biblioteca-de-economia/154-la-economia-politica-de-los-capitalismos-teoria-de-la-regulacion-y-de-la-crisis>
- Brañas, J.M. (2002). *El crecimiento económico de Corea del Sur 1961-1987. Aspectos sociológicos*. [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona. <https://1library.co/document/wye3kr7q-crecimiento-economico-corea-sur-aspectos-sociologicos.html>
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Cepal. (2007). *Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina*. Santiago de Chile: Autor. <https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/2267047>
- Dean, W (1994). La economía brasileña 1870-1930. En: Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, 10, América del Sur 1870-1930. Editorial Crítica.
- De Cuadros, R. y Bernardes, R. (1998). Cambiando con la economía: la dinámica de las empresas líderes en Brasil. En: Wilson Pérez (Coord.). *Grandes Empresas y grupos industriales Latinoamericanos*. Siglo XXI Editores-Cepal.
- De Oliveira, F. (1972). Crítica a la razón dualista. En: De Oliveira (2009). *El Neotraso brasileño. Los procesos de modernización conservadora de Getúlio Vargas a Lula*. Siglo XXI – Clacso.

- Duarte, P. (2009). El Estado colonial japonés en Corea. Su alcance y consecuencias 1931-1945. *XII Jornadas Internacionales*. Departamento de Historia. Universidad Nacional Emahue. <https://aprenderly.com/doc/1761498/el-estado-colonial-japon%C3%A9s-en-corea.-su-alcance>
- Eckart, C. J. (2016). Park Chung Hee and modern Korea . The Roots of Militarism 1866-1945. M A Belknap press of Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2t5xh4h>
- Evans, P. (1988). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis del Asia Oriental. *Nueva Sociedad*, 155, 142-156.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-559.
- Hirschman, A.O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
- Hirschman, A.O. (1984). A Dissenter's Confession: Revisiting the Strategy of Economic Development. En: *Pionneers in Development*, ed. Gerald M Meirer and Dudley , Oxford University Press.
- Kim, D.H. y Koh, Y. (2018). El Desarrollo Industrial en la República de Corea. En Il Sakong y Youngsan Koh (ed.). *La economía Coreana. Seis décadas de crecimiento y desarrollo*. CEPAL/KDI/KCLAC. Pp. 111-154.
- Labra, L. y Juan, M. (2017). El sistema de ciencia y tecnología de Corea del Sur: ¿un ejemplo de colaboración internacional para Europa? *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, (2), 48-76. DOI:10.17561/ree.v0i1.3191
- Lebret, J. (1958). *Estudio sobre las condiciones del desarrollo económico de Colombia*. Comité Nacional de Planeación.
- Lessa, C. (1964, noviembre). Quince años de política económica en Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, IX(2), 153-213.
- Marques-Pereira, J. y Théret, B. (2001). *Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. Apropos de la bifurcation des économies brésilien et mexicaine depuis les années 1970 en Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*. Sous la direction de Bruno Lautier et Jaime Marques-Pereira. Éditions Karthala.
- Poulantzas, N. (1968) *Pouvoir politique et classes sociales*. La Découverte.
- Prebisch, R. (1962, febrero). El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas. *Boletín Económico de América Latina*, VII(1).
- . (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Rosestein-Rodan, P.N. (1943). Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202-211 <https://www.jstor.org/stable/2226317>
- Sallum, B. (1996). Brasil, *Nueva Sociedad*, (144), 6-21.
- Sallum, B. (2003). Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(52), 35-55. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200003>

- Seo Joong-Seok (2018). Historia de la división nacional. *Revista CHALKANA*, 2, 43-60.
- Tavares, M.C. (1979). Auge y declinación del proceso de la sustitución de importaciones en Brasil. En: Tabares, *De la Sustitución de Importaciones al Capitalismo Financiero*, FCE.
- Toussaint, E. (2019). Corea del Sur el milagro desenmascarado. CADM. <https://www.cadm.org/Corea-del-Sur-y-el-milagro-desenmascarado>
- Valencia, E. (2015). Estado y empresarios en Corea del Sur entre la reciprocidad y la autonomía. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII(63) 49-88.
- Yougson Koth, *et al.*, (2018). El crecimiento de la economía coreana y el gobierno. En Il Sakong y Youngsan Koh (ed.). *La Economía Coreana. Seis Décadas de Crecimiento y Desarrollo*. CEPAL/KDI/KCLAC. Pp. 23-109.

CAPÍTULO 2

La política del mal vecino: la agenda de Trump hacia América Latina

*Diana Marcela Rojas Rivera*¹

Tradicionalmente América Latina ha tenido un lugar de segundo orden en el conjunto de la política exterior estadounidense y, en ello, el gobierno Trump no fue la excepción; no obstante, y a diferencia de administraciones anteriores, su llegada a la Casa Blanca no solo no implicó la definición de directrices que le dieran cierta coherencia al manejo de las relaciones interregionales, sino que, además, sus medidas contribuyeron a crear un entorno internacional caracterizado por la hostilidad, la desconfianza y la incertidumbre.

En términos generales, la agenda de Trump hacia América Latina se ha moldeado por concepciones ideológicas simples, prejuicios de vieja data, intereses partidistas y cálculos electorales domésticos. Los principios de promoción de la democracia, los derechos humanos y libre mercado, parámetros que otrora guiaron los vínculos hemisféricos, fueron más bien ignorados, dando lugar a una política en muchas ocasiones caprichosa y desatinada.

Este manejo descuidado y contradictorio de las relaciones con la región contrasta con el incremento en las formas de interacción y los niveles de interdependencia entre la potencia y sus vecinos. Asuntos como el narcotráfico, la migración, los flujos comerciales y las recíprocas influencias sociales y

¹ Profesora Titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinadora del Grupo de Investigación de Relaciones Internacionales. Email: dmrojasr@unal.edu.co

culturales, afectan la vida cotidiana en ambos y entrelaza los intereses y posibilidades de cada uno.

En una perspectiva de larga duración, ¿qué representó la administración Trump en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina? ¿Se trató de un periodo excepcional que obedeció a las particularidades de ese gobierno, un interregno que se ha ido disipando con la llegada de Biden al poder en enero de 2021? ¿O es, más bien, la manifestación de tendencias de más largo plazo que señalan un cambio en la hegemonía estadounidense y en los modos de relacionamiento en el hemisferio?

Existen varias tentativas por desentrañar el significado de la política de Trump hacia el hemisferio. Algunas señalan el regreso al intervencionismo, otras apuntan al abandono de los principios liberales; y otras más, enfatizan la preminencia de los imperativos y las dinámicas de los asuntos domésticos como rasgo definitorio de esa administración.

Autores como (Smilde 2020) y (Friedman 2017) se centraron en la idea de una “vuelta a la doctrina Monroe” en respuesta al desafío que plantea la expansión de los intereses chinos en la región. Formulada en 1823, la doctrina afirma la preeminencia de Estados Unidos en el continente y su rechazo a la intervención de potencias extrarregionales. Hasta hoy en día, ella se mantiene como el marco de referencia de la política de Estados Unidos ya sea para distanciarse o para reafirmarla como principio rector; por ejemplo, el gobierno Obama la rechazó buscando establecer vínculos más simétricos y cooperativos con los vecinos del sur². En contraste, en el de Trump, el asesor de seguridad John Bolton invocó la doctrina para justificar la política intervencionista en Cuba, Venezuela y Nicaragua, y de paso advertir a Rusia y, especialmente a China, de no inmiscuirse en su zona de influencia. (*The Economist* 2019).

Por su parte, el historiador Alan MacPherson señaló que la política de Trump hacia América Latina se definió a partir de tres ideas básicas: el autointerés, el prejuicio y el antiliberalismo. La primera hizo que Trump viera las relaciones bajo la óptica de los negocios; de allí el imperativo de tratar de obtener acuerdos económicos favorables que implicaran réditos inmediatos y cuantificables. La segunda idea, la del prejuicio, no sólo hace referencia a una visión negativa de la migración que implica daños para la economía o la seguridad,

2 A finales de 2013, en un discurso ante la Organización de Estados Americanos (OEA) el secretario de Estado John Kerry declaraba que “la era de la doctrina Monroe había terminado. (...) la relación que buscamos no es acerca de la declaración de Estados Unidos sobre cómo y dónde intervendrá (...), sino sobre todos nuestros países viéndose entre sí como iguales”. (Infobae 2013).

sino que además se basa en arraigadas concepciones racistas y xenófobas. Con respecto a estas dos primeras ideas, Trump no habría constituido una novedad pues tanto el autointerés como el prejuicio han sido una constatación en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. (McPherson 2020, p. 17).

La diferencia con respecto al pasado radica en la postura antiliberal del gobierno Trump, ella implicó un rechazo al libre comercio, a la seguridad colectiva y a la cooperación como base de un orden internacional estable en el largo plazo. Históricamente, el liberalismo se expresó en las políticas de modernización promovidas por Estados Unidos (EEUU) en América Latina. (Schultz 2018). Y es precisamente esa tradición liberal la que Trump habría repudiado.

En una tercera vertiente interpretativa, autores como (Grabendorff 2018) y (Davis y Shear 2019) sostienen que la estrategia hacia la región se explica fundamentalmente por razones de política doméstica; con el fin de atraer a los sectores blancos más conservadores, Trump se habría dado a la tarea de capitalizar sus temores y prejuicios, enfatizando en las amenazas provenientes del vecindario. Ello le habría permitido no sólo criticar los fundamentos sino revertir en buena medida la política hemisférica de la administración anterior.

Para establecer la plausibilidad de estas interpretaciones, una mirada de conjunto de la agenda de Estados Unidos hacia la región latinoamericana. La agenda de Trump se desplegó fundamentalmente en torno a dos, ámbitos: el de la economía y el de la seguridad. En ambos se refleja con claridad el enfoque general de la política exterior de esa administración, así como los desafíos específicos que se plantearon en la región. A continuación, se abordarán los principales temas de la agenda, examinando las problemáticas que la subtienden, las medidas adoptadas por Washington, así como las reacciones de los países latinoamericanos a tales políticas.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS

Los vínculos económicos entre Estados Unidos y América Latina han sido históricamente fuertes, no obstante, en lo corrido del siglo XXI se presentan transformaciones significativas que modifican el panorama de los intercambios comerciales hemisféricos. De un lado, se intensifica el entrelazamiento de las economías mexicana y centroamericana con la estadounidense, de otro, la

mayoría de países suramericanos acrecientan sus nexos con los mercados de otras latitudes, particularmente el de la China. Tales cambios constituyeron el telón de fondo sobre el cual se definió la política comercial de la administración Trump.

PANORAMA DEL COMERCIO HEMISFÉRICO

Como lo muestra el gráfico 1, a nivel mundial, los principales socios comerciales de EEUU son en primer lugar Norteamérica (repartido equitativamente entre Canadá y México), seguido por la Cuenca del Pacífico (*Pacific Rim*); el tercer lugar lo ocupa la Unión Europea, y el cuarto lugar corresponde a América Latina, exceptuando a México.

Tabla 1. Comercio Estados Unidos por región 2018-2019

	Total Trade		Exports		Imports		Balance	
	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018
North America	718.1	714.8	323.4	330.8	394.7	384.0	-71.4	-53.1
Mexico	361.1	351.5	151.4	154.3	209.7	197.2	-58.3	-42.9
Canada	357.0	363.3	172.0	176.5	185.0	186.8	-13.0	-10.3
Pacific Rim	716.4	756.9	225.2	240.7	491.2	516.2	-266.0	-275.5
China	321.3	371.4	60.7	74.2	260.6	297.1	-199.8	-222.9
European Union	495.7	464.7	195.9	185.0	299.8	279.7	-104.0	-94.7
Latin Americ and the Caribbean (exc. Mexico)	162.7	174.0	95.0	96.2	67.7	77.8	27.2	18.4
OPEC	58.0	79.4	28.8	32.6	29.2	46.8	-0.3	-14.2
Africa	34.2	36.2	15.8	14.6	18.4	21.6	-2.5	-7.0
Other countries	170.4	150.9	53.7	48.6	116.7	102.3	-63.0	-53.8
Total	2,411.7	2,415.0	956.9	965.6	1,454.8	1,449.4	-497.8	-483.8

Fuente: CEPAL. United States Latin America and the Caribbean Trade Developments 2019.

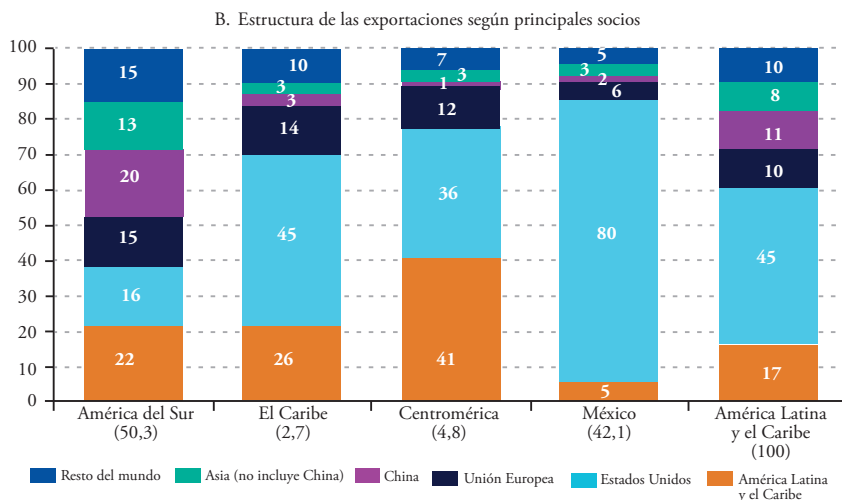
Los principales socios comerciales de EEUU en la región son México, Brasil, Colombia y Chile, juntos representan el 83 % del comercio total de bienes; el 68 % corresponde a México mientras Brasil, Colombia y Chile representan el 15 %. (CEPAL 2019b, p. 12).

Tabla 2. Flujos comerciales Estados Unidos, desde y hacia América latina

Country	Total Trade		Exports		Imports		Balance	
	Year-to-date 2018	Year-to-date 2019	Year-to-date 2018	Year-to-date 2019	Year-to-date 2018	Year-to-date 2019	Year-to-date 2018	Year-to-date 2019
Mexico	364.8	373.1	228.8	240.9	136.1	132.2	-92.7	-108.7
Brazil	42.9	44.7	20.5	20.6	11.4	24.1	1.9	3.5
Colombia	18.6	19.2	9.9	10.4	8.7	8.9	-1.3	-1.5
Chile	17.0	16.4	8.3	7.4	8.7	9.0	0.5	1.7
Dominican Rep.	9.0	9.5	3.6	3.7	5.5	5.9	1.9	2.2
Peru	11.0	9.4	5.1	3.8	5.9	5.7	0.8	1.9
Argentina	8.7	8.2	3.1	3.4	5.6	4.9	2.4	1.5
Ecuador	8.2	8.1	4.6	4.6	3.5	3.5	-1.1	-1.2
Costa Rica	7.1	7.0	3.2	3.4	3.8	3.6	0.6	0.2
Cuatemala	7.0	6.9	2.9	2.7	4.1	4.1	1.2	1.4
Honduras	6.7	6.8	3.2	3.2	3.5	3.5	0.3	0.3
Panama	4.2	4.8	0.3	0.3	4.0	4.5	3.7	4.2
Trin. & Tobag	3.5	4.0	2.3	2.3	1.2	1.7	-1.1	-0.6
El Salvador	3.6	3.7	1.7	1.7	1.9	2.0	0.3	0.4
Nicaragua	3.5	3.6	2.4	2.6	1.0	1.1	-1.4	-1.5
Venezuela	12.8	3.4	9.0	2.5	3.8	0.9	-5.2	-1.7
Jamaica	1.8	1.9	0.2	0.3	1.6	1.6	1.3	1.4
Haiti	1.6	1.6	0.7	0.7	0.9	0.9	0.3	0.5
Uruguay	1.0	1.2	0.3	0.4	0.7	0.9	0.3	0.5
Paraguay	1.3	1.1	0.1	0.1	1.2	1.0	1.2	0.9
Bolivia	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0
Belize	0.4	0.3	0.2	0.0	0.2	0.3	0.0	0.2
Cuba	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Latin Americ and the Caribbean	535.6	535.7	310.8	315.1	224.8	220.6	-86.0	-94.5
World	2,618	2,600	939	928	1,679	1,672	-740	-744

Fuente: CEPAL. United States Latin America and the Caribbean Trade Developments 2019.

Gráfica 1. Destino exportaciones de América Latina por regiones 2017



Fuente: (CEPAL 2018a, p. 58)

Los principales productos que la región exporta hacia el mercado estadounidense son: vehículos, sus piezas y accesorios, reactores nucleares, calderas, maquinaria y artefactos mecánicos, maquinaria y equipos eléctricos, combustibles minerales, aceites minerales, sustancias bituminosas y ceras minerales. (CEPAL 2019b, p. 13).

Para América Latina en su conjunto, Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial; como se señala en la gráfica 1, en 2017, el 44.2% del total de las exportaciones de la región fueron hacia ese país, mientras el 16.9% fueron de carácter intrarregional, el 10.4% tuvieron como destino la Unión Europea y el 10.3% China. En cuanto a las importaciones, América Latina importó de Estados Unidos el 32,6%, seguida de China, con el 17.6%, la Unión Europea con el 13.8%, mientras que las importaciones al interior de la región representaron el 15.5%. (CEPAL 2018b, p. 18).

El peso y la importancia de Estados Unidos para las economías latinoamericanas sigue, en buena medida, parámetros geográficos. En grado de intensidad en el intercambio de bienes, la superpotencia es el principal socio comercial de México, con el 77% de las exportaciones y el 56% de las importaciones; le siguen en su orden los países centroamericanos: Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica; se encuentran luego los países del norte de

Suramérica: Venezuela, Ecuador y Colombia, quienes tienen también a EEUU como principal origen y destino de los flujos de bienes.

Para Perú, Chile y Brasil, el comercio bilateral con EEUU se ubica en segundo lugar, representando menos del 20 % de su balanza. Para el caso argentino, desciende al tercer puesto, mientras que, para la economía de Uruguay, se ubica en cuarto lugar. Resulta particular el caso de Bolivia en el conjunto de la región, pues los intercambios comerciales con el país del norte son muy limitados. La excepción a la tendencia geográfica la establecen

Panamá y Cuba, ésta última debido al embargo económico impuesto por Washington desde hace varias décadas. Por su parte, Panamá prácticamente no exporta bienes hacia Estados Unidos, no obstante, el 17 % de sus importaciones provienen de ese país.

La balanza comercial de las economías latinoamericanas muestra la importancia que han adquirido en los últimos años los intercambios con Asia; Chile, Perú, Brasil y Uruguay tienen a China como principal socio; la potencia asiática ocupa a su vez el segundo lugar y tercer lugar como origen de las importaciones del resto de países de la región.

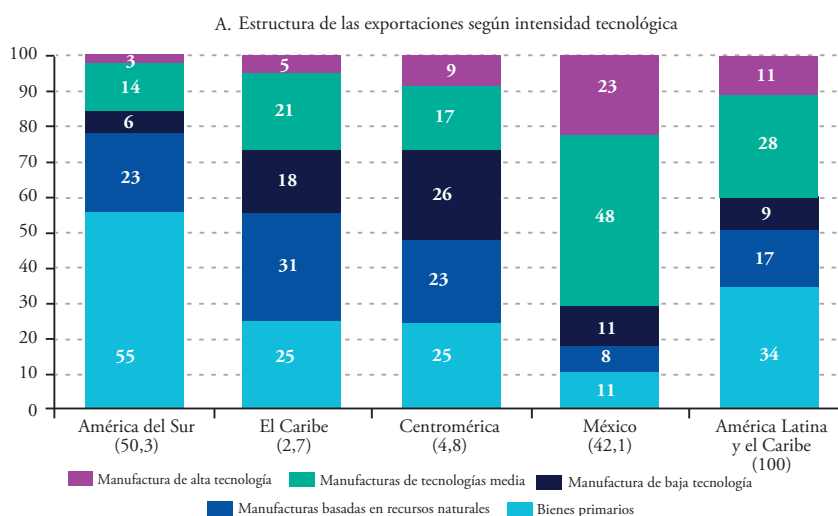
Entre el 2019 y el 2020 América Latina experimentó un descenso del comercio exterior debido a la conjunción de varios factores: la caída de los precios de las materias primas, la desaceleración de la demanda mundial, especialmente en Asia y la Unión Europea, el aumento de la volatilidad cambiaria y financiera, la guerra comercial entre China y Estados Unidos, y la competencia entre los países por capturar la desviación de los flujos comerciales que esa confrontación ha causado. (CEPAL 2019a, p. 68). A ello se sumó la recesión generada por la pandemia del coronavirus en 2020. De este modo, la reducción en las exportaciones, las importaciones y la inversión ha profundizado el ciclo de recesión económica en la que se encuentra actualmente la región.

América del Sur, debido a su alta dependencia de las exportaciones de materias primas se ha visto más fuertemente afectada, mientras que México y Centroamérica se han beneficiado de su estrecho vínculo con la economía estadounidense y, en el caso mexicano, de su menor supeditación a los productos básicos⁸; en 2019, esta subregión aumentó sus volúmenes de exportación por la desviación de comercio producida por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. (CEPAL 2019a, p. 76). A partir de 2019, México se convirtió en el principal socio comercial de su vecino del norte.

En efecto, como lo muestra la gráfica 2, en 2018 el 34 % del conjunto de las exportaciones de la región fueron bienes primarios, pero con una fuerte

diferencia entre subregiones. El 81.3 % de las exportaciones mexicanas correspondía a productos manufacturados, y sólo el 18. 7% a materias primas; esa relación se invierte en América del Sur en donde el porcentaje de bienes primarios sobre el total de exportaciones es de 63.9% en Brasil, 79.5 % en Argentina, 85.7 % en Chile, 88.7 % en Perú, y 79.3 % en Colombia. (CEPAL 2020, p. 41). El predominio de las materias primas en la oferta exportadora hace a América Latina muy vulnerable frente a las fluctuaciones internacionales de sus precios.

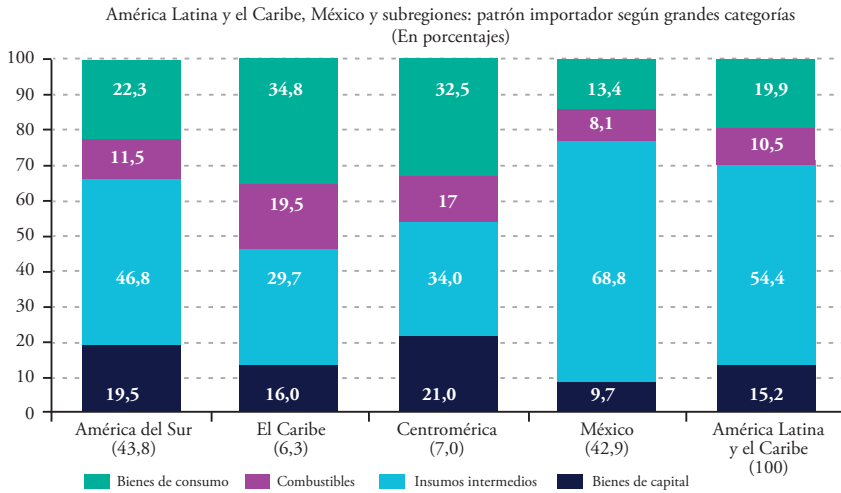
Gráfica 2. Composición Exportaciones América Latina



Fuente: (CEPAL 2018a, p.58)

Por su parte, las importaciones latinoamericanas se concentran en insumos intermedios, bienes de consumo y bienes de capital. (Gráfica 3)

Gráfica 3. Composición Importaciones América Latina



Fuente: (CEPAL 2018a, p. 59).

Las características de los vínculos económicos hemisféricos aquí señaladas explican en parte porqué la política económica de la administración Trump frente a la región se centró fundamentalmente en dos objetivos: reequilibrar la balanza comercial y contrarrestar la creciente influencia china.

Revisión de los acuerdos de libre comercio

Desde los años 90, Estados Unidos promovió activamente los Tratados de Libre Comercio (TLC) con el objetivo de garantizar el acceso preferencial a los mercados latinoamericanos y consolidar las reformas económicas neoliberales promulgadas por el Consenso de Washington. Por su parte, los países de la región vieron en este tipo de pactos la oportunidad de acceder a fuentes de financiamiento externo, ampliar sus propios mercados y aprovechar la transferencia de tecnología. (Huerta 2007).

Además del Tratado de América del Norte del que forma parte México, Estados Unidos tiene Tratados de libre comercio con once países de la región: Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y Perú.

Asimismo, EEUU extendió las preferencias unilaterales del Sistema de Preferencias Generalizadas (iba en contravía de *Generalized System of Preferences*, por sus siglas en inglés) a 14 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Paraguay, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

La posición de Trump frente a los pactos comerciales iba en contravía de la narrativa de cooperación y esfuerzo mancomunado para el desarrollo económico de la región que había predominado en la diplomacia estadounidense hasta entonces. En su lugar, la Casa Blanca implementó una política de confrontación, en la que, justificándose en sus grandes déficits, presionó a sus socios comerciales a renegociar los “malos acuerdos” y conseguir un mayor acceso a sus mercados. No solo se trató del abandono de cualquier iniciativa de carácter multilateral, sino incluso de los esfuerzos por mantener el entendimiento a nivel bilateral; así, Trump acudió reiteradamente a la estrategia unilateral del garrote para alcanzar sus objetivos. (Steinberg 2018).

Muestra de ello fue la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Trump culpó abiertamente al acuerdo de la pérdida de empleos y del déficit comercial de los Estados Unidos. Desde su entrada en vigor el 1 de enero de 1994 y por 25 años, el TLCAN integró *de facto* las economías estadounidense, mexicana y canadiense, a través de los flujos transfronterizos “libres” de bienes y servicios. El pacto fue a menudo presentado “como un ejemplo del neoliberalismo y un modelo para otros acuerdos comerciales regionales de “libre mercado”. (Graizbord 2020, p. 92).

En la campaña hacia la presidencia, Trump, no sólo retomó el discurso de quienes en la década de los 90 se opusieron al TLCAN porque perjudicaba el empleo, sino que dirigió la ira de la clase trabajadora blanca en contra tanto de México, como de las élites y los políticos en Washington que permitieron este acuerdo desventajoso.

Una vez instalado en la Casa Blanca, el mandatario decidió renegociar el TLCAN con el objetivo de asegurar mejores condiciones. Sin bien al principio tanto México como Canadá se mostraron reticentes, a mediados de 2017³ se abrieron las negociaciones que culminaron con la firma de un nuevo acuerdo: el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El acuerdo entró en vigor el 1º de julio de 2020, tendrá una duración de 16 años, y podrá ser sujeto a revisión cada cierto tiempo.

3 Para el detalle de las negociaciones del T-MEC ver: (Bodemer 2019).

Para Rodrik, más que un nuevo tratado como tal, el T-MEC es una actualización del anterior acuerdo ya que los cambios son relativamente menores e implican una combinación de avances y retrocesos. En cuanto a los avances, el nuevo acuerdo fortalece las disposiciones laborales y medioambientales, haciendo obligatorias las normas y prácticas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, limita la posibilidad de que inversores extranjeros demanden a los gobiernos locales en tribunales internacionales. En relación con los retrocesos, las reglas de origen del nuevo tratado son mucho más restrictivas, pues se establece que las materias y productos requeridos por las cadenas de producción provengan prioritariamente de los 3 países. El acuerdo otorga también nuevas protecciones a las empresas farmacéuticas y tecnológicas. (Rodrik 2019).

El T-MEC tiene un alcance que va más allá de la región norteamericana: el gobierno Trump declaró en su momento “la intención de utilizar el nuevo acuerdo como plantilla para redefinir las reglas sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, mercados laborales, divisas, así como la forma en que los socios estadounidenses hacen negocios con China”. (CEPAL 2018b, p. 20).

En relación con los tratados de libre comercio con otras naciones de la región, la administración no mostró interés por renegociar los acuerdos con Chile y Perú, debido en buena medida al superávit que Estados Unidos tiene con ellos de US\$ 4,1 mil millones y US\$ 1,8 mil millones respectivamente. (Deciancio y Dalponte 2020 p.337). En el caso de Colombia, pese a que en 2016 se presentó un déficit comercial de 696,3 millones de dólares, Washington tampoco se ha planteado una renegociación.⁴ Por su parte, en 2019 Trump amenazó con imponer gravámenes y dar por terminado el DR-CAFTA⁵ si los países del Triángulo Norte no aceptaban los acuerdos migratorios.

Ahora bien, la política comercial de Trump no solo apunta a reducir el déficit bilateral con sus socios latinoamericanos sino a contrarrestar la creciente influencia de China en la región.

4 El TLC entre Colombia y Estados Unidos entró en vigor en 2012, su balance es más bien negativo para el país suramericano debido a la caída en el valor de sus exportaciones: “según las cifras del DANE, el valor total de ventas hacia Estados Unidos en 2012 era de US\$21.833 millones y el 2018 cerró con un total de US\$10.641 millones, es decir, se redujeron en casi la mitad.” (El Espectador 2019).

5 El acuerdo multilateral que suscribieron Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana con Estados Unidos.

La competencia con China

Si bien el ascenso económico de China implicó una expansión de su presencia en América Latina, hasta el gobierno de Obama, Washington no la definía como una amenaza directa a sus intereses nacionales. Además, el gigante asiático había sido muy cauteloso en no desafiar la hegemonía estadounidense mostrándose cooperativo y evitando interferir en asuntos políticos de la región.

El gobierno Trump por el contrario, consideró el empoderamiento chino el principal desafío al poder global de los Estados Unidos y se planteó desde el principio contrarrestar lo que calificó como una influencia nociva en la región. Así lo manifestó en su momento el Secretario de Estado Tillerson:

“China –tal como hace en los mercados emergentes en todo el mundo– presenta la apariencia de una vía atractiva hacia el desarrollo. Pero en realidad, esto a menudo implica conseguir ganancias a corto plazo a cambio de la dependencia en el largo plazo. Piensen en cuánto se diferencia el modelo chino de desarrollo económico de la versión estadounidense.

La propuesta de China siempre tiene un alto costo, generalmente bajo la modalidad de inversiones dirigidas por el Estado, ejecutadas con mano de obra importada de China, costosísimos préstamos y una deuda insostenible. El modelo chino extrae valiosos recursos para alimentar su propia economía, a menudo sin tener en cuenta las leyes o los derechos humanos. En la actualidad, China está logrando una fuerte presencia en América Latina. Está usando su injerencia económica estatal para empujar a la región dentro de su órbita. El interrogante es el siguiente: ¿A qué costo?

Actualmente, China es el mayor socio comercial de Chile, Argentina, Brasil y Perú. Aunque este comercio ha reportado beneficios, las prácticas comerciales desleales empleadas por numerosos actores chinos también han perjudicado a los sectores manufactureros de estos países, y han generado desempleo y erosionado los salarios de los trabajadores. América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo pretenden beneficiar a sí mismos. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio”. (Tillerson 2018).

Mientras en Washington se encendían las alarmas, China seguía intensificando sus vínculos con la región, considerada como una fuente de abastecimiento de recursos naturales, así como de mercados de exportación para sus manufactu-

ras de medio y alto contenido tecnológico. En 2002 el comercio latinoamericano con el gigante asiático era de \$17.000 millones de dólares, para el 2018 alcanzó la cifra de \$307.400 millones. (Xinhua 2019).

La relación de China con los países de América Latina responde a una geometría geográfica variable. Mientras las naciones suramericanas son en general proveedores de materias primas y energía⁶, México es a la vez un competidor en el mercado estadounidense y un mercado en expansión para los productos chinos. Para garantizar el acceso estable y seguro a estos recursos estratégicos, China ha incrementado el flujo de inversiones hacia la región de manera sustancial; en 2010 la inversión fue de 30.000 millones de dólares, para 2017 las cifras alcanzaron los 230.000 millones de dólares. (López 2018).

Buena parte de esos recursos han financiado grandes proyectos de desarrollo, especialmente en los sectores de energía y transporte; esto ha convertido a China en un proveedor central de financiamiento para la región, por encima de organismos tradicionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Más recientemente, las inversiones chinas se han expandido a otros ámbitos como los servicios financieros, el comercio, y la adquisición de bienes raíces para alquiler y actividades manufactureras; la mayoría de ellas, se debe a fusiones o compra de empresas latinoamericanas. (Barría 2018).

El presidente chino Xi Jinping ha adelantado una activa diplomacia presidencial. En la última década visitó 12 países en cinco viajes separados a la región; más de lo que lo hicieran Trump y Obama. (Soutar 2020). Durante la primera cumbre internacional CELAC-China en noviembre de 2015, el presidente chino manifestó su intención de que las inversiones en la región alcanzaran los 250 000 millones en los próximos 10 años. (Admin. 2020). A principios de 2018 China les propuso a los latinoamericanos sumarse a su Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda (*the Belt and Road Initiative (BRI)*).

Uno de sus potenciales beneficios de la propuesta es la interconectividad de infraestructuras entre la costa pacífica americana y el continente asiático. Para mediados de 2019, Uruguay, Cuba, Perú, Chile, Bolivia, Venezuela, Ecuador y Costa Rica ya habían firmado el memorando de adhesión al BRI. Entre tanto, tres de las cuatro economías más grandes de la región, Brasil, Colombia y México, no se decidían aún a participar en la iniciativa china. (Soutar 2020).

6 China es el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Argentina. “Brasil exporta a China 2/3 de su producción total de soya y mineral de hierro, además del 10 % de petróleo; Argentina exporta el 80 % de su producción total de soya y Chile el 80 % de sus productos de cobre” (López 2018)

Además de las inversiones, China se ha vuelto un importante prestamista; desde 2005, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China han otorgado más de \$137 mil millones de dólares en compromisos de préstamos a países y empresas estatales latinoamericanos. Según un estudio del *Inter-American Dialogue*, y como se muestra en la gráfica 4, Venezuela ha sido el principal beneficiario de los préstamos chinos, con prácticamente la mitad de los montos totales, seguido Brasil, Ecuador y Argentina.

Estos préstamos están atados a la provisión de recursos naturales. Así, por ejemplo, en los denominados “préstamos por petróleo” con Venezuela, China permite devolver una parte del crédito directamente a través de la venta de petróleo. De este modo, Pekín se asegura el aprovisionamiento de materias primas y garantiza el pago en caso de crisis económica del país deudor. (Orgaz 2019).

Gráfica 4. Préstamos China a países de AL hasta 2019 (en millones de dólares)



Fuente: (Gallagher y Myers 2020)

China ha buscado fortalecer los vínculos económicos, dejando de lado los temas políticos; su diplomacia se basa en el principio de no injerencia, declarando su intención de no inmiscuirse en los asuntos internos de otros países. Por ejemplo, no reconoció a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y ha criticado las sanciones impuestas contra el régimen de Maduro. Para López,

“A la pregunta sobre si China quiere remplazar la hegemonía de Estados Unidos en Latinoamérica, se debe responder que no, o quizá no todavía. América Latina es importante para China por su capacidad para suministrar recursos estratégicos y, en consecuencia, para cumplir los objetivos chinos de crecimiento y estabilidad política. China no pretende desafiar a Estados Unidos en Latinoamérica, sino extender su estrategia para asegurarse –como lo hace en África y en Asia– mercados, bienes y productos esenciales para continuar su crecimiento. Por eso, convive con el liderazgo de Estados Unidos y, a lo más, busca un equilibrio de fuerzas, para lo cual colabora en las instituciones multilaterales, establece alianzas estratégicas en el mundo y trata de encontrar resonancia internacional para su poder emergente”. (López 2018).

Washington por su parte, acusó a China de esconder sus intenciones políticas detrás de los acuerdos económicos, señalando que el régimen comunista contribuyó a financiar principalmente a los gobiernos de izquierda de la región. Además de tratar de desprestigiar a China a través de una retórica agresiva, el gobierno Trump presionó a algunos a elegir bando. En el caso tanto de Brasil como de Argentina, con la llegada de los gobiernos de derecha de Bolsonaro y de Macri, los mandatarios plantearon un alineamiento con Washington manifestando desconfianza ante las intenciones chinas y prometiendo revisar los compromisos que las administraciones precedentes de Lula-Rousseff y Kirchner habían establecido con la potencia asiática. (Pitts 2020), (Busso, 2020). Pese a las preferencias ideológicas y las presiones de Trump, en ambos gobiernos suramericanos terminó por prevalecer una posición pragmática debido al peso y la importancia que tiene China en sus economías.

En el caso de México, Washington hizo incluir una cláusula en el T-MEC que faculta a cualquiera de sus miembros a dar por terminado el tratado si cualquier otro miembro suscribe un acuerdo comercial con una economía “de (no libre) mercado”. Si bien no se señala explícitamente a China, es claro que esta disposición apunta a ella: “en definitiva, las políticas comerciales e industriales

que se están aplicando en los Estados Unidos responden a un esfuerzo por preservar su liderazgo económico y tecnológico, que China desafía cada vez más”. (CEPAL 2018a, p.51).

Además de los efectos directos de la rivalidad con China en la región, la guerra comercial desatada por el gobierno Trump con la potencia asiática ha tenido un impacto significativo en las economías latinoamericanas, ya que más de la mitad de su comercio se hace con China y con Estados Unidos.

Este impacto se evidencia en cuatro aspectos (Lissardy, 2019): primero, la revaluación del dólar y el consecuente debilitamiento de monedas latinoamericanas frente a la divisa estadounidense. Monedas como el peso argentino y el peso colombiano se devaluaron en

33,02 % y 12,55 %, respectivamente; esto afectó a su turno las previsiones de inflación y de crecimiento económico. (Abaci 2020). Segundo, el estancamiento de la economía china, que repercute a su vez en una menor demanda y refuerza la caída de los precios de las materias primas de los últimos años. Por ejemplo, el desplome de los precios del petróleo afecta gravemente a países como Venezuela, Colombia y Ecuador, debido a su alta dependencia de las exportaciones de crudo.⁷

Tercero, México se benefició de la desviación de los flujos generada por la guerra comercial entre EEUU y China. De acuerdo con la CEPAL,

“A diferencia de América del Sur, en 2019, Centroamérica, el Caribe y México registrarían aumentos del valor de sus exportaciones. Ello refleja su menor dependencia de los productos básicos y su mayor vinculación comercial con los Estados Unidos, mercado que ha mantenido su dinamismo y donde se han generado nuevas oportunidades exportadoras en sustitución de los productos chinos”. (CEPAL2019a, p. 76).

A su turno, las sobretasas que China impuso a productos agrícolas y agroindustriales estadounidenses favorecieron el aumento en las exportaciones de esos bienes en países como Argentina (31 %), Colombia (32 %) o el Uruguay (16 %). (CEPAL 2019a, p. 78).

7 Esta tendencia a la baja en el precio del petróleo se viene dando desde el 2016 debido a la sobreproducción a nivel mundial; sin embargo, la contracción de la demanda energética generada por el coronavirus produjo una caída en picada del 30 % entre marzo y abril de 2020. (Barría 2020).

Cuarto, el aumento de aranceles impuestos por Trump a la producción china produjo la salida de compañías multinacionales del país asiático y su reubicación en lugares como México.⁸

Esta tendencia a la baja en el precio del petróleo se viene dando desde el 2016 debido a la sobreproducción a nivel mundial; sin embargo, la contracción de la demanda energética generada por el coronavirus produjo una caída en picada del 30 % entre marzo y abril de 2020. (Barría 2020). Automatización de los procesos industriales y el aumento en los costos laborales, a ellos se sumó más recientemente la crisis del Covid-19. Grandes conglomerados como Adidas, Esta tendencia se viene acentuando no sólo debido a la guerra comercial sino también a la General Motors, Nike, Apple o Caterpillars anunciaron planes de relocalización, cuyos resultados se verán en los años siguientes. (Moreno, 2020).

De este modo, la política comercial de Trump afectó a la región, tanto en virtud de los vínculos directos como por la distorsión que provocó la confrontación con China en la economía mundial.

LA SEGURIDAD EN LAS RELACIONES HEMISFÉRICAS

El segundo gran ámbito en el que la agenda externa de Trump impactó la región fue la seguridad. En él, los objetivos de Washington se centraron en detener la migración proveniente de la frontera sur, presionar un cambio de régimen en los países que consideraba disidentes, y darle continuidad a la lucha contra el narcotráfico.

El muro en la frontera

Las políticas del gobierno Trump tuvieron efecto en la migración latinoamericana en dos sentidos: la primera dificultando el cruce de la frontera sur para nuevos llegados, y, en segundo lugar, haciendo más estrictos y restrictivos los

8 Si bien México se benefició de esta relocalización, es de recordar que, ante las amenazas del gobierno Trump de imponer mayores impuestos para detener la deslocalización de las empresas estadounidenses, en 2017 Ford y General Motors cancelaron inversiones en el vecino del sur. (Pozzi y Pérez 2017).

requisitos y procedimientos para la legalización del estatus migratorio de quienes que ya se encontraban en territorio estadounidense.⁹

El primer tipo de impacto provino de la decisión de Trump de construir un muro en la frontera con México, y el despliegue de una estrategia de externalización de los controles migratorios. El segundo efecto se generó con las tentativas de terminar con el programa DACA y el TPS, así como en los cambios en la legislación sobre el tema.

Trump convirtió el muro en un símbolo político; su construcción implicaba erigir una muralla que impidiera la invasión de las “hordas bárbaras” provenientes del sur. El relato fue tomando forma en la campaña de 2016 cuando el entonces candidato republicano calificó a los mexicanos migrantes como violadores, criminales y narcotraficantes; esta percepción se afianzó en los relatos que presentaban las caravanas de centroamericanos que se dirigían hacia la frontera como amenazantes mareas de marginados.

Trump prometió construir un muro en la frontera de 3 200 kilómetros, insistiendo en repetidas ocasiones que México pagaría por su construcción a través del aumento de las tarifas de cruce y los aranceles del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Junto con el muro, el mandatario ordenó militarizar la frontera sur; entre 2018 y 2019 se desplegaron efectivos militares en la zona. En consecuencia, las tasas de captura en la frontera con México aumentaron considerablemente; mientras en 2018 se detuvieron 521 090 personas, en 2019 las capturas casi se duplicaron, llegando a 977 509. (CBP 2020).

Dentro de las medidas mano dura con la migración, en 2018 la administración republicana puso en marcha una política de “tolerancia cero” que implicó separar a niños de sus padres inmigrantes en la frontera. Hasta entonces, el primer cruce ilegal consideraba una infracción administrativa, pero con las nuevas disposiciones pasó a ser un delito federal, por lo que los indocumentados debían enfrentar un proceso penal. Esto implicaba que los menores que llegaban con sus padres fueran considerados como no acompañados y su custodia quedara en manos del Departamento de Salud y Servicios Sociales de Estados Unidos; este a su vez decidía si enviaba a los niños a la casa de un familiar, a hogares de acogida o a refugios. La medida buscaba disuadir a las

9 Para un análisis más extenso del tema ver: Rojas, Diana Marcela. *Muros Visibles e invisibles. La migración en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*. Análisis Político N.º 100, Bogotá, septiembre- diciembre de 2020, págs. 167-187.

familias provenientes de Centroamérica de incorporarse a las caravanas ante la amenaza de perder a sus hijos a su llegada a la frontera. (BBC 2018). La separación de cerca de 2 000 niños de sus padres suscitó muchas críticas nacional e internacionalmente; en junio de 2018, la Corte le ordenó al Ejecutivo poner fin a esta disposición.

Asimismo, el gobierno Trump desplegó una estrategia de externalización de fronteras¹⁰ con sus vecinos del sur. Con México se valió de la fuerte interdependencia entre las dos economías para presionar la adopción de una política de contención de la migración centroamericana. Con los países del triángulo norte empleó la herramienta de la ayuda externa afín de que sus gobiernos adoptaran políticas que disuadieran a los potenciales migrantes a permanecer en el país.

Si bien los flujos migratorios provenientes de Centroamérica no son nuevos, el fenómeno ha adquirido nuevas dimensiones; de acuerdo con el *Migration Policy Institute* (MPI), entre 2012 y 2016, aproximadamente 1.6 millones (15 %) de los estimados 11.3 millones de inmigrantes no autorizados en Estados Unidos provenían de esta subregión. Los países que enviaban un mayor número de migrantes fueron El Salvador (655 000), Guatemala (525 000) y Honduras (355 000). (Bolter, 2020).

El perfil de los migrantes centroamericanos también cambió; tradicionalmente, migraban sobre todo hombres adultos, más recientemente predominan las familias y los niños no acompañados. Mientras en 2013, la cifra de familias detenidas en la frontera entre EEUU y México fue del 4 %, en 2019 las detenciones se elevaron al 56 %. A su vez, la cantidad de menores de edad no acompañados retenidos fue del 14 % en 2018. (Selee y *et al.* 2019, p.12-13).

El incremento de migrantes provenientes del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) se debe a una explosiva mezcla de factores que incluyen violencia extrema, pobreza, sequías y deterioro de las condiciones políticas y económicas en estos países. A su turno, estos flujos han cambiado la visión y la experiencia que sobre la migración tenía la sociedad mexicana hasta hace

10 Se refiere a la práctica llevada a cabo por los Estados con el objetivo de trasladar la frontera, desplazándola de una simple frontera física, hacia cualquier lugar donde se puedan encontrar los migrantes. En este tipo de estrategia “los países desarrollados modifican sus controles fronterizos en dos sentidos: en primer lugar, mediante la “subcontratación” de las responsabilidades fronterizas en terceros países; y, en segundo lugar, mediante sus propias intervenciones en los países de origen y tránsito.” (Poncela 2018, p. 6). Ejemplo de ello es el caso de la Unión Europea con Turquía como respuesta a la crisis de los refugiados sirios.

poco; durante mucho tiempo, su experiencia fue de país de emigración y no de inmigración, y de lugar de tránsito hacia el Norte. El gobierno mexicano se ha visto pues obligado a adoptar políticas restrictivas y establecer procedimientos para la acogida de migrantes. Así lo muestra el aumento en el número de solicitudes de asilo en México por parte de centroamericanos, que pasó de 1 000 en 2013 a 32 000 en 2019. (Selee y *et al.* 2019, p.16).

Además de las medidas policivas de contención para evitar que los migrantes crucen hacia Estados Unidos, de tiempo atrás también se ha apelado a una estrategia de largo plazo; a través de la ayuda al desarrollo se ha buscado atender las causas profundas de la migración irregular en la región. En 2014, el gobierno Obama lanzó la *U.S Strategy for Engagement in Central America*, con el objetivo de trabajar con los gobiernos centroamericanos en la mejora de sus condiciones de seguridad, gobernanza y prosperidad. No obstante, en marzo de 2019, la administración Trump suspendió la mayor parte de la ayuda para el Triángulo Norte alegando su ineficacia para detener el flujo de migrantes y solicitantes de asilo de la región. (Meyer 2019). Sin embargo, en julio, la Cámara de Representantes, de mayoría demócrata, aprobó la Ley de Participación Mejorada del Triángulo Norte-EEUU (HR 2615), designando 577 millones de dólares en asistencia para el año fiscal 2020.

El tema de asilo fue otro de los asuntos en los que se enfocó la política de contención en la frontera. La mayoría de latinoamericanos, a excepción de los cubanos, que buscan refugio en EEUU aplican como solicitantes de asilo. De acuerdo con la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés), el número de migrantes que buscaron asilo por temor en la frontera suroeste aumentó en casi un 70 % entre 2017 y 2018. Mientras en 2017 se presentaron 55 584, esa cifra se elevó a 92 959 solicitudes en 2018. Ante ese aumento, la administración cerró los puertos de entrada a los solicitantes en una práctica conocida como “medición” (o “gestión de colas”); este proceso, que empezó bajo el gobierno Obama, restringe la cantidad de migrantes que pueden solicitar asilo diariamente. Usualmente quienes llegan a la frontera son rechazados y deben esperar meses en México solo por la oportunidad de comenzar el proceso de asilo. (AIC 2019).

Como parte de la estrategia para impedir que los migrantes centroamericanos puedan pedir asilo en Estados Unidos, el gobierno Trump presionó a México y Guatemala para firmar acuerdos de “tercer país seguro”. Según estos acuerdos, quienes migren hacia territorio estadounidense desde Centroamérica

tendrían que pedir asilo primero en esos países.¹¹ En 2019 se implementaron los “Protocolos de Protección de Migrantes” (MPP), conocido como el programa “Permanecer en México”. A través de este plan, los solicitantes de asilo son devueltos a México para “esperar fuera de EEUU durante la duración de sus procesiones de inmigración, donde ese gobierno les proporcionará todas las protecciones humanitarias apropiadas durante la duración de su estadía”. (DHS, 2019).

Con ello, Trump reforzó su política antimigratoria, tergiversando lo que originalmente fue concebido como una medida de protección internacional a las personas refugiadas; en la práctica, estos acuerdos formalizaron el papel de “muros de contención” de los países fronterizos; lugares en los que ni los migrantes ni los propios ciudadanos están seguros. (Lajtmán *et al.* 2019).

Si el primer propósito de la política migratoria de Trump fue el de impedir el cruce de nuevos llegados en la frontera sur, el segundo gran objetivo fue restringir la opción de regularizar a los migrantes que viven de tiempo atrás en Estados Unidos y expulsarlos.

Este objetivo se buscó al tratar de anular las políticas adoptadas por las administraciones anteriores. Fue el caso de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (*Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA)). Se trata de una medida de carácter temporal que protege de la deportación a personas indocumentadas que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños. El estatus es renovable y se otorga por dos años. Casi 800 000 jóvenes lo han recibido, la gran mayoría son de origen mexicano seguidos por centroamericanos, suramericanos y caribeños. Los beneficiarios, conocidos como *dreamers*, reciben permisos de trabajo temporales, licencias de conducir y un número de seguridad social. El programa, sin embargo, no establece una vía para obtener la ciudadanía.

De otra parte, el gobierno Trump dio continuidad a la política de deportaciones de la administración anterior. En sus dos mandatos, Obama (2009-2017) deportó más de 2.7 millones de indocumentados, el 40 % de ellos sin antecedentes criminales. En 2019 se implementó un sistema expreso de deportaciones. Las nuevas disposiciones permitieron expulsar de manera expedita a cualquier migrante indocumentado que no demostrara que lleva en el país dos años ininterrumpidos, sin necesidad de procesos jurídicos. Con

11 Acuerdos similares se negociaron con los gobiernos de Honduras y El Salvador, aunque hasta el 2020 ninguno había entrado en vigor.

ello se pretendió descongestionar los tribunales de inmigración, los que para entonces tenían pendientes la revisión de más 900 000 casos. (Laborde 2019).

La política tuvo como blanco no solo a los migrantes no autorizados sino a aquellos que se encontraban legalmente en el país. En 2018 Trump puso fin al programa TPS¹², lo que afectó a 263 000 salvadoreños, 86 000 hondureños, 58 000 haitianos, y 5 300 nicaragüenses. La terminación del TPS para Nicaragua estaba prevista para enero de 2019, para Haití en julio de 2019, para El Salvador en septiembre y para Honduras en enero de 2020; sin embargo, tribunales federales suspendieron la decisión presidencial. Ante la crisis generada por el Covid 19, el servicio de migración dispuso la extensión del TPS para estos países hasta principios de 2021. (USCIS 2020).

Ante la crisis humanitaria y el éxodo de venezolanos en el hemisferio, la respuesta del gobierno Trump fue igualmente restrictiva. Pese a los proyectos de ley presentados en el Congreso para otorgar el TPS, la Casa Blanca se negó a respaldarlos; tampoco apoyó las iniciativas para aumentar el número de asilados de Venezuela. (HRW 2019). Tan solo al final de su mandato, y en un guiño dirigido a los electores del sur de La Florida que lo respaldaron en los comicios presidenciales, Trump ordenó retrasar durante año y medio las deportaciones de venezolanos. Esta decisión parece haber respondido a la promesa del presidente electo Biden de otorgar el TPS a los ciudadanos del país caribeño que llegaron en los años recientes a Estados Unidos.

A la política migratoria restrictiva se sumaron nuevas disposiciones, En 2019 se adoptó una nueva regulación que establecía que aquellos migrantes con visas temporales y que aspiraran a conseguir el estatus legal de residentes permanentes a través de la *Green Card* debían ser “autosuficientes”. Tales medidas permitían a los funcionarios migratorios considerar variables como la edad, salud, estatus familiar, bienes, recursos financieros y nivel de educación a la hora de otorgar la residencia. Así se buscaba disuadir a los migrantes legales de recurrir a los programas de asistencia pública, como los cupones de alimentación o los subsidios para vivienda. (Sullivan y Shear 2019).

A los traumatismos sociales y políticos, se sumó el impacto económico de la política migratoria de Trump debido a la afectación de las remesas, un

12 El Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés es un beneficio provisional que permite a personas de determinados países que ya están en los Estados Unidos vivir y trabajar legalmente en forma transitoria. Se otorga en casos en los que en el país de origen hay guerra civil o conflicto armado, desastres naturales u otras circunstancias temporales o extraordinarias. El estado de TPS se otorga de 6 a 18 meses y puede extenderse. (TPS s.f.) El programa ha funcionado durante 20 años.

importante rubro sobre todo en las economías centroamericanas. Las remesas enviadas hacia América Latina en el 2018 crecieron respecto de años anteriores, llegando a 86 060 millones de dólares; Centroamérica recibió el 25,8 %, alrededor de \$22 176 millones de dólares, y México el 38,9 %, (el 95 % procedente de EEUU). En 2019, las remesas de los migrantes de Honduras ascendieron a \$4 883 millones, representando cerca del 20 % del PIB. El Salvador recibió por remesas \$5 469 millones, que representaron el 18 % del PIB, y Guatemala \$9 288 millones equivalentes al 11 % del PIB. (Lajtmán, *et al.* 2019).

Además de la pérdida de remesas, las deportaciones presionaron la capacidad de estos estados para reintegrar a los retornados, dado los altos niveles de desempleo que allí prevalecen. Asimismo, la represión en la frontera elevó el costo de los cruces fronterizos, beneficiando a carteles y pandillas, aumentando los índices de criminalidad y violencia en la subregión.

Así, el cierre de las fronteras junto con la presión contra los migrantes ya instalados en territorio estadounidense tuvo un profundo impacto en América Latina. Ya no se trató solamente del abandono del “sueño americano” que marcó las aspiraciones de varias generaciones de emigrantes latinoamericanos; tampoco únicamente del deterioro de los vínculos transnacionales que han intensificado la interdependencia en el hemisferio en las últimas décadas. Al no atender las causas del fenómeno migratorio sino tan sólo esquivar sus efectos, la política del gobierno Trump cerraba un camino de salida para las poblaciones afectadas por crisis humanitarias; ello no hizo más que agudizar los problemas de inestabilidad, falta de democracia, pobreza, injusticia social y violencia que padecen particularmente los países del Triángulo Norte, Haití, y Venezuela.

A su llegada a la Casa Blanca, a principios de 2021, la administración Biden se propuso revertir las medidas del gobierno Trump y declaró como una de sus prioridades hacer aprobar en el Congreso una reforma migratoria integral que garantice una vía hacia la legalidad de los 11 millones de migrantes no autorizados que permanecen en el país.

El intervencionismo estadounidense

La agenda de Trump hacia América Latina también incluyó la intervención en los asuntos internos de algunos países, considerados amenazas para la seguridad nacional. A partir de

2018, la Casa Blanca intensificó su campaña en contra de lo que, en su momento, el consejero de seguridad John Bolton denominó “la troika de la

tiranía”, conformada por Cuba, Venezuela y Nicaragua. Empleando medidas de presión política y económica, y sin excluir la opción del uso de la fuerza, el objetivo de Washington frente a estos países era promover un cambio de régimen, favorable a sus intereses. Pese a que cada caso tenía sus propias dinámicas y obedecía a factores específicos, el gobierno Trump los englobó en un mismo relato de crisis, enfatizando los vínculos entre los tres regímenes y su común base socialista. Pero más que por motivos ideológicos, la política intervencionista de Trump se explica por intereses de carácter doméstico, promovidos por miembros de su círculo cercano.

Esta narrativa de confrontación se intensificó durante la campaña presidencial de 2020 cuando Trump acusó reiteradamente a los demócratas de querer implantar un modelo socialista en suelo estadounidense. Asimismo, la retórica de la llamada “amenaza Castrochavista” le sirvió al mandatario para profundizar aún más la polarización y obtener dividendos electorales, especialmente entre los votantes de Florida. A continuación, se analizan los tres casos en los que la administración centró sus esfuerzos.

Cuba

Trump revirtió el deshielo con La Habana iniciado en la administración anterior. Esta política de distensión fue un paréntesis en las seis décadas de medidas para presionar la caída del régimen castrista. Bajo Obama, se restablecieron las relaciones diplomáticas, se reabrieron las respectivas embajadas y se removió a Cuba de la lista de países financiadores del terrorismo; asimismo, Washington amplió las justificaciones legales para permitir los viajes, restableció los vuelos, y autorizó los cruceros desde Estados Unidos hacia los puertos cubanos. Para facilitar los flujos comerciales, se levantaron las restricciones a las transferencias bancarias hacia la isla y se reanudaron los servicios de telecomunicaciones provistos por empresas estadounidenses. (Sullivan 2020).

Esta política se justificó señalando que Cuba ya no representaba una amenaza a la seguridad nacional ni al estatus global de la superpotencia. Sectores económicos en Estados Unidos presionaron el cambio ya que el embargo económico les quitaba oportunidades en el mercado cubano frente a las crecientes inversiones europeas y chinas. La apertura también se debió a que la influencia del *lobby* cubano-americano anticastrista parecía haberse temperado, a la par que crecían las voces en la región que criticaban la política estadounidense y demandaban el levantamiento las sanciones contra la isla. Además, bajo la presidencia de Raúl Castro, el propio régimen había emprendido un programa de

reformas económicas que posibilitaba a Washington influir sobre los cambios en el sistema comunista. (Kunović 2020, p.64). Así, el gobierno de Obama consideró que, frente a Cuba, el poder blando podría lograr mucho más que el fallido garrote empleado por décadas.

En contraste, para Trump era necesario enviar un mensaje duro desde el principio, revirtiendo buena parte de las medidas de su predecesor. Por medio del memorándum presidencial de junio de 2017, “Fortalecimiento de la política de Estados Unidos hacia Cuba”, se endureció el embargo económico, se prohibieron las transacciones financieras directas con entidades gubernamentales cubanas, así como los viajes individuales y las remesas que involucraran funcionarios públicos.

Inicialmente, y pese a la retórica confrontacional de Trump, algunas medidas previas se mantuvieron; los puertos, aeropuertos y las telecomunicaciones fueron eximidas de la prohibición de transacciones financieras, los vuelos comerciales y los cruceros provenientes de Estados Unidos siguieron operando, y las respectivas embajadas siguieron funcionando. Las negociaciones bilaterales continuaron, así como buena parte de los acuerdos precedentes en materia de seguridad. (LeoGrande 2017).

Sin embargo, desde principios de 2019, la administración Trump aumentó la intensidad de las sanciones económicas para socavar al gobierno cubano y provocar su colapso. Esto incluyó mayores restricciones de viajes no familiares desde EEUU hacia Cuba, y la prohibición de cruceros. Los vuelos se restringieron solo a La Habana. Además, se permitió que los estadounidenses demanden a una lista negra de empresas por activos que les fueron expropiados en la isla durante la revolución; esto con el fin de disuadir la inversión extranjera actual y futura. (Gámez 2019). Hasta el fin de su mandato, Trump mantuvo la política de “máxima presión”. Con el objetivo de obstaculizar cualquier esfuerzo de la administración Biden de volver a la política de distensión de la era Obama, el mandatario saliente endureció las sanciones económicas y volvió a incluir a la isla en la lista de países patrocinadores del terrorismo.

Las directivas de Trump hacia Cuba se explican fundamentalmente por consideraciones políticas internas. Con ellas, el presidente buscó garantizar el apoyo de los congresistas anticastristas en Washington¹³ y mantener el respaldo de los cubanoamericanos de línea dura en Florida.

13 Principalmente el senador Marco Rubio y el representante a la Cámara Mario Díaz-Balart.

A su turno, la agenda con Cuba estuvo vinculada a la crisis venezolana. La administración Trump acusó al régimen castrista de “colonizar” a Venezuela y de hacer del presidente venezolano Nicolás Maduro un “títere cubano”. (Kunović 2020, p. 76).

Venezuela

Durante las dos primeras décadas del siglo, las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela se caracterizaron por las tensiones y desencuentros. Desde su llegada al poder en 1999, Chávez estableció la oposición a la hegemonía estadounidense como uno de los pilares ideológicos del “Socialismo del siglo XXI”; no obstante, Venezuela siguió siendo por varios años uno de los principales proveedores de petróleo de la superpotencia. La agudización de la crisis económica, social y política dejó el país a la deriva, afectando tanto los intereses estadounidenses como la estabilidad de la región. La estrategia de la administración Trump exacerbó esta situación catastrófica adelantando una política intervencionista *in crescendo*, que, al igual que en Cuba, se fijó como meta el cambio de régimen.

Los asuntos que conciernen a Estados Unidos en relación con Venezuela son múltiples y heterogéneos: el aprovisionamiento de petróleo, los lazos con los gobiernos de izquierda en la región, particularmente con Cuba; el tráfico ilícito de drogas; los vínculos con las guerrillas colombianas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN); la crisis humanitaria y los flujos migratorios masivos; el respaldo a Irán; y los estrechos vínculos del gobierno chavista con China y Rusia, sus principales fuentes de financiación e inversiones. Washington se ha valido de las sanciones económicas, de la ayuda externa, y otro de tipo de respuestas tanto bilaterales como multilaterales, para presionar una transición política.

El gobierno Obama se caracterizó por tener una aproximación más bien cautelosa al caso venezolano, soslayando la confrontación directa; sólo a partir de 2015 y a raíz de la violenta represión a las manifestaciones ciudadanas en Venezuela, Washington declaró el régimen chavista como una amenaza a su seguridad nacional. En virtud de ello, se impusieron sanciones específicas a funcionarios venezolanos acusados de corrupción y violación de los derechos humanos. Tales medidas consistieron en restricciones de visado y congelamiento de bienes y activos. La administración Obama optó también por la diplomacia multilateral para abordar la situación en Venezuela, a través de

la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, la división entre los países miembros terminó por paralizar la capacidad de acción de la organización. (CRS 2017).

Con la llegada de Trump a la Casa Blanca, el gobierno de Maduro fue inicialmente optimista respecto a reanudar las relaciones diplomáticas entre los dos países y lograr que se levantaran las sanciones impuestas por la administración anterior.¹⁴ Esas expectativas se vieron rápidamente contrariadas por la decisión del nuevo gobierno de sancionar a Tareck El Aissami, vicepresidente de Venezuela, acusándolo de narcotráfico y lavado de dinero, e incluyéndolo en la “lista Clinton”. Por su parte, reconocidos miembros de la oposición venezolana se apresuraron a cabildear en Washington en pro de un endurecimiento de las medidas en contra del régimen chavista.

En julio de 2017, Maduro decidió convocar a la elección de una nueva Asamblea Nacional Constituyente, que le permitiera minar la legitimidad de órgano legislativo dominado por la oposición. Washington reaccionó imponiendo sanciones adicionales contra altos funcionarios del gobierno (entre ellos, autoridades del poder ejecutivo y de los organismos electorales, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y militares), y declarando que la opción militar para restaurar la democracia en Venezuela estaba abierta; entre tanto los países de la región manifestaron su rechazo a una respuesta represiva, con lo cual la condena a las elecciones consideradas ilegítimas por parte de la mayoría quedó opacada por el rechazo al intervencionismo militar estadounidense. (Colmenares 2018, p. 23).

A partir de 2018, la política hacia Venezuela adquirió mayor centralidad en la agenda de Washington:

“Durante el primer año de la presidencia de Trump, los aliados neoconservadores cercanos al presidente que presionaron por una política agresiva de Venezuela simplemente no estaban conectados a un Departamento de Estado que tenía un Secretario de Estado relativamente ausente, y terminaron siendo guiados por profesionales de carrera en el Departamento de Estado, con posturas relativamente moderadas sobre Venezuela. Sin embargo, para el se-

14 Los acercamientos del régimen chavista al nuevo gobierno se pusieron en evidencia en gestos como la donación de 500 000 dólares, para financiar los festejos de la toma de posesión de Trump por parte de CITGO, la mayor filial de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Asimismo, se filtraron a la prensa informes sobre las intenciones de empresarios estadounidenses de cabildear a favor del gobierno venezolano. (BBC 2017)

gundo año, la administración Trump obtuvo un control más completo sobre su aparato de política exterior, colocando a los funcionarios neoconservadores favorecidos por Marco Rubio y otros legisladores anticastristas en posiciones clave”. (Smilde 2020, p. 49).

El nombramiento de Elliot Abrams como representante especial para Venezuela fue una muestra del enfoque duro asumido por la administración. Abrams, un curtido halcón republicano de la era Reagan, es recordado por su papel en las intervenciones militares en Oriente Medio y Centroamérica. Asimismo, funcionarios como John Bolton, nombrado consejero de seguridad nacional, junto con el senador Rubio, enfatizaron en que el país caribeño representaba una amenaza y que el uso de las fuerzas militares estadounidenses estaba justificado.

Estados Unidos junto los países de la región rechazaron los resultados de las elecciones presidenciales de 2018 que le permitieron a Maduro acceder a un segundo mandato. A principios del siguiente año, Washington decidió respaldar un gobierno interino, liderado por Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, exigiendo la realización de nuevos comicios, bajo supervisión internacional.

A partir de entonces se incrementó la presión adoptando medidas que golpearan directamente la principal fuente de ingresos del país.¹⁵ Así, se bloquearon todas las propiedades y activo de la compañía petrolera venezolana Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) bajo jurisdicción estadounidense. Se estableció que los recursos generados por esta empresa y su filial estadounidense de refinación y venta minorista CITGO serían entregados al gobierno interino de Guaidó. (Arredondo 2019). Asimismo, se prohibió la venta de productos refinados de petróleo, así como los diluyentes necesarios para procesar y transportar su crudo pesado, y la mayor parte de la gasolina que se consume en el país. En agosto de 2019, Trump ordenó congelar todos los activos del régimen venezolano en Estados Unidos; se trató de restricciones similares a las aplicadas a Corea del Norte, Irán, Siria y Cuba.

A principios de 2020, Washington impuso sanciones a Cuba por su apoyo al régimen chavista, así como también a dos filiales de la empresa rusa ROS-NEFT, y a compañías navieras de otros países por el envío de petróleo para

15 El petróleo representa cerca de un 90% de las exportaciones venezolanas; de ellas dependen las divisas necesarias para importar bienes de consumo. Así las sanciones no solo han privado al régimen chavista de su principal fuente de recursos, sino que han agudizado la crisis humanitaria que sufre la población venezolana. (Dinero 2019).

PDVSA. Posteriormente, el Departamento de Estado ofreció una recompensa de \$15 millones por la captura de Maduro. En plena crisis del Covid 19, Trump ordenó el despliegue de fuerza naval y aérea del Comando Sur cerca de las aguas territoriales venezolanas bajo la justificación de controlar el tráfico de drogas. (Seelke 2020b).

Pese a la intensificación de las medidas de presión, del llamado a una insurrección militar por parte de la oposición liderada por Guaidó, y del ahogamiento producido por el embargo petrolero, el régimen de Maduro se mantuvo. Entretanto, Trump hizo de Venezuela un tema clave de la campaña presidencial de 2020. Esto le permitió al mismo tiempo reforzar la plataforma ideológica del ala neoconservadora del partido republicano, atraer al electorado anticastrista en Florida, y reforzar el discurso en contra de la visión “socialista” que el partido demócrata desplegó por cuenta del precandidato Bernie Sanders. Los réditos de esta política para Trump no estuvieron pues en restaurar la democracia en Venezuela, sino en mostrarse duro y capaz de actuar unilateralmente dondequiera que los intereses estadounidenses estuviesen en juego.

Nicaragua

El tercer país de la denominada “troika de la tiranía” fue Nicaragua. El país centroamericano no había sido objeto de particular atención en Washington pese a que, en 2011, el presidente Ortega modificó la constitución a fin de hacerse elegir para un segundo mandato. En 2016, Ortega obtuvo un tercer mandato en el que emprendió reformas económicas drásticas.

Las medidas de presión al gobierno de Daniel Ortega por parte de la administración Trump se dieron a partir de abril de 2018 a raíz de la represión del régimen en contra de la movilización social. A través de una orden ejecutiva se ordenó la incautación de activos de los funcionarios nicaragüenses y la aprobación de la legislación que condiciona el acceso de Nicaragua a la ayuda extranjera (la Ley de Inversión condicionalidad nicaragüense de 2018, conocida como la Ley NICA). Igualmente, se establecieron condiciones para la autorización de préstamos al régimen de Ortega por parte de instituciones financieras internacionales.

Las presiones también se extendieron al tema migratorio y comercial. El endurecimiento de las leyes migratorias en Estados Unidos afectó la economía nicaragüense, dado que cerca de la mitad de las remesas anuales provienen del país del norte. Como se señaló antes, el gobierno decidió además eliminar el Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés) del que goza-

ban los nicaragüenses en territorio estadounidense, sin embargo, a finales de 2019 el TPS fue prolongado debido a una decisión judicial.

Asimismo, Trump amenazó con expulsar al país del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y República Dominicana (CAFTADR), debido a la deriva autoritaria del régimen sandinista. A su turno, las sanciones económicas contra Venezuela afectaron dramáticamente al país con la disminución de los préstamos, así como de la ayuda financiera que le otorgaba el gobierno chavista.

La administración Trump presentó la deriva autoritaria del régimen de Ortega como un asunto que afectaba la seguridad nacional, y justificó las medidas restrictivas en nombre de la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos; sin embargo, en la visión de los congresistas anti-castristas y los funcionarios neoconservadores, una poderosa razón para mantener esta política de coacción provino de los estrechos vínculos, políticos y económicos de Ortega con los gobiernos izquierdistas de Venezuela y Cuba. (Neumann 2020).

Así, la política de Trump hacia los tres países apeló a un discurso que pretendía revivir los fantasmas de la guerra fría, al mismo tiempo que reencauchaba el estilo intervencionista propio de aquella época.

Las contradicciones de la lucha contra las drogas

El tema de la lucha contra las drogas en Estados Unidos, ha estado centrado en los últimos años en la llamada “crisis de los opioides”; el alarmante incremento de drogadictos y de muertes por sobredosis se debió al uso masivo de analgésicos opioides prescritos legalmente por médicos. Se calcula que en 2017, cerca de 70 000 personas murieron por esta causa. La responsabilidad de la crisis se halla tanto en el afán de lucro de la industria farmacéutica, como en la indolencia y la inacción del propio gobierno estadounidense.

En términos de las relaciones hemisféricas, el fenómeno ha tenido dos efectos: de un lado, Washington ha concentrado los esfuerzos presupuestales antinarcóticos en atender la crisis doméstica; del otro, desafía la percepción tradicional de que los narcotraficantes latinoamericanos son los principales responsables de los problemas de drogadicción en las ciudades estadounidenses.¹⁶ Aun así, se mantiene, tanto en la retórica como en la práctica, el enfoque

16 A esto se suma el cambio de la percepción y la valoración de los psicotrópicos en sectores importantes de la sociedad estadounidense. En 2019, 30 estados, más el Distrito de Columbia, ya

prohibicionista y militarizado que señala a los países productores y de tránsito de drogas ilícitas como los principales causantes del problema.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 planteó entre sus objetivos la reducción de la demanda de drogas a través de la persecución a las organizaciones criminales transnacionales, la disrupción de las redes de tráfico, y el otorgamiento de ayuda antinarcóticos a los países productores de la región. (NSS 2017). Sin embargo, desde el principio, el gobierno Trump propuso recortes a los recursos dedicados a su cumplimiento. Así, en el presupuesto para el año 2018, la Casa Blanca propuso un recorte del 95 % en la financiación de la agencia federal encargada del asunto, la *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP); pasando de \$388 millones de dólares a \$24 millones de dólares. (Rappeport 2017). El Congreso, por su parte, ha rechazado la opción de desmantelar la agencia. (WP 2019).

Por décadas, América Latina ha sido un actor protagónico en la lucha contra las drogas. La Región Andina concentra la producción mundial de hoja de coca. En 2017 se registraron 245 000 hectáreas de plantaciones, de las cuales el 70 % estaban en Colombia, 20 % en Perú y el 10 % restante en Bolivia. La producción mundial de cocaína alcanzó las 1 976 toneladas de cocaína a nivel global, de las cuales el 70 % son de origen colombiano. (UNODC 2019, p. 10). Brasil, Venezuela y Ecuador son países de tránsito, aunque la mayor parte de la droga circula a través de México y Centroamérica en dirección a la frontera Sur de los Estados Unidos. La región tiene una participación minoritaria en la producción mundial de opio, México produce el 6 %, Colombia y Guatemala menos del 1 % cada uno; la mayor parte de la heroína resultante se dirige al mercado estadounidense. (UNODC 2020b).

La relevancia del tema en la agenda de seguridad estadounidense se refleja en los recursos dedicados a los programas antinarcóticos; entre 2010 y 2015, las entidades federales gastaron alrededor de \$39 mil millones de dólares para contrarrestar el tráfico de drogas en el hemisferio occidental. (GAO 2017). Durante el gobierno Trump esos rubros se vieron afectados debido a los recortes en el presupuesto del Departamento de Estado. Como lo muestra la tabla 2,

habían legalizado el uso medicinal o recreativo de la marihuana. En el informe de la ONU se señala que, pese a que para 2018 se incrementó la producción de cocaína a nivel mundial, la droga más popular es el *cannabis*, con 192 millones de consumidores; también se resalta que los opioides son las drogas psicotrópicas más letales pues producen dos tercios de los fallecimientos debidos al consumo de estupefacientes. (UNODC 2020b). Esto pone de presente las contradicciones entre la política antinarcóticos doméstica y la posición internacional de Estados Unidos sobre el control de narcóticos.

la región recibe más de la mitad del presupuesto para los programas antinarcóticos a nivel mundial. En el hemisferio, Colombia es el mayor receptor de esos recursos, seguido de México y Perú.

Tabla 3. Presupuesto Departamento de Estado de EEUU 2017-2020.
Área de Programas Antinarcóticos (en millones de dólares)

	2017	2018	2019	2020 (Request)
Colombia	96 918	103 500	133 000	171 000
México	44 183	54 183	56 000	36 000
Perú	31 100	29 000	29 900	32 400
Total Hemisferio Occidental	236 918	232 718	253 440	264 975
Total Mundial	392 593	386 954	412 537	381 595

Fuente: INCRS (2018), (2019), (2020)

En cuanto al impacto de la política antidrogas en las relaciones hemisféricas, en el caso colombiano la llegada de Trump a la Casa Blanca implicó un retroceso en los esfuerzos de varios años por diversificar la agenda bilateral. Durante el gobierno Obama, las relaciones se concentraron en las negociaciones con la guerrilla, la implementación de los acuerdos de paz, y el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio; con la administración Trump, la atención volvió a centrarse en la lucha contra las drogas y el papel de Colombia ante la crisis en Venezuela.

En efecto, después de un descenso sostenido en la producción de coca entre 2008 y 2013, se presentó un aumento exponencial en los cultivos y la producción de cocaína en Colombia. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, mientras en 2013 se registró el nivel más bajo con 48 000 hectáreas de cultivos de hoja de coca, en 2017 había 171 000 hectáreas y en 2019 se presentó un leve descenso con 154 000 hectáreas, con el potencial para producir 1 137 toneladas de cocaína al año. (UNODC 2020a).

En respuesta, las agencias estadounidenses presionaron al gobierno Duque para intensificar las políticas antinarcóticos, por su parte, Trump hizo declaraciones intempestivas criticando abiertamente a la actual administración, y amenazando con aplicar medidas de retorsión como la descertificación. Esta postura causó desconcierto y decepción en el país dada su largamente cultivada

condición de fiel aliado de la potencia, y el afianzamiento de las relaciones en los últimos años.

En 2018, Washington y Bogotá establecieron el compromiso de reducir en un 50 % la producción de coca a finales de 2023, para lo cual Estados Unidos mantuvo la financiación de los programas antidrogas; esta ayuda estuvo dirigida a la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Fiscalía y el sistema judicial. (INCSR 2020, p. 124). El gobierno Trump insistió en el restablecimiento de la fumigación aérea sobre las zonas de cultivo.

Es de recordar que después de dos décadas de masivas campañas de fumigación aérea, en la mayor parte del territorio colombiano, esta medida fue prohibida por la Corte Constitucional colombiana en 2015 argumentando razones de salud pública. A finales de 2019 el gobierno de Iván Duque reestableció la fumigación aérea a través de un decreto presidencial; sin embargo, su implementación estuvo sujeta al cumplimiento de las restricciones impuestas por el tribunal constitucional, las cuales incluían la prohibición de parques naturales, zonas fronterizas y lugares de difícil acceso. (ET 2020).

La insistencia en la fumigación desconoce los informes realizados por agencias gubernamentales y ONGs estadounidenses, que señalan la ineficacia de la medida:

“La experiencia en Colombia entre principios de la década de 1990 y mediados de la década de 2010 mostró que la fumigación podría lograr reducciones a corto plazo, en áreas específicas, en los cultivos de coca. Sin embargo, a medio y largo plazo, los cultivos se recuperaban a medida que los productores se ajustaban. Lo hicieron resembrando, cultivando más plantas para minimizar las cosechas perdidas, podando las plantas para salvarlas inmediatamente después de la fumigación, y otras estrategias”. (Isacson 2019).

Esta vuelta a la tradicional política de drogas para satisfacer las demandas estadounidenses no solo no resuelve el problema, sino que deja de lado los estrechos vínculos que el fenómeno tiene con la seguridad y la construcción de la paz en el país.

En relación con México y Centroamérica, el gobierno Trump vinculó la lucha contra las drogas con el tema migratorio y los vínculos comerciales, utilizando el condicionamiento en el otorgamiento de recursos y la negociación de los acuerdos previos como medio de presión. Por su parte, desde 2006, el gobierno mexicano ha desplegado una estrategia en contra de los carteles de

la droga desde 2006, respaldada por Washington en lo que se conoce como la Iniciativa Mérida. Entre 2006 y 2019 Estados Unidos proporcionó ayuda militar y económica por cerca de \$3.000 millones de dólares, con el objetivo de mejorar la capacidad del Estado mexicano para atacar la cadena de producción y distribución de drogas ilícitas. (INCSR 2020, p. 194). Asimismo, la ayuda estadounidense para Centroamérica ha incluido financiación para la aplicación de la política antinarcóticos, a cargo de la policía y las fuerzas militares de estos países.

Durante la administración Trump, no sólo se mantuvieron los programas antinarcóticos, sino que, en general, la ayuda externa se vinculó más estrechamente a su agenda de seguridad en la región.

Ayuda estadounidense para América Latina

La ayuda externa ha sido una de las principales herramientas de la superpotencia para defender sus intereses y mantener su estatus global. Estados Unidos es el mayor donante, con el 24 % del total de la asistencia oficial para el desarrollo a nivel mundial. Los montos y los temas en los que se enfoca revelan las prioridades de cada administración, así como las respuestas a las necesidades de los particulares de los países receptores. Como se muestra en el mapa a continuación, actualmente el Oriente Medio y el Norte de África con el 27 %, y África subsahariana con el 25 %, son las regiones que más ayuda estadounidense reciben; le siguen Asia meridional y central (15 %), y América Latina (5 %). (Lawson y Morgenstern, 2019, p. 19).¹⁷

En general, la cooperación internacional estadounidense en el hemisferio se inscribe en las tendencias mundiales de cambio en la concepción y los objetivos de la ayuda oficial para el desarrollo.¹⁸ En las últimas tres décadas la mayor parte de las naciones latinoamericanas han avanzado en términos tanto económicos como sociales y políticos, alcanzando varias de ellas el *status* de

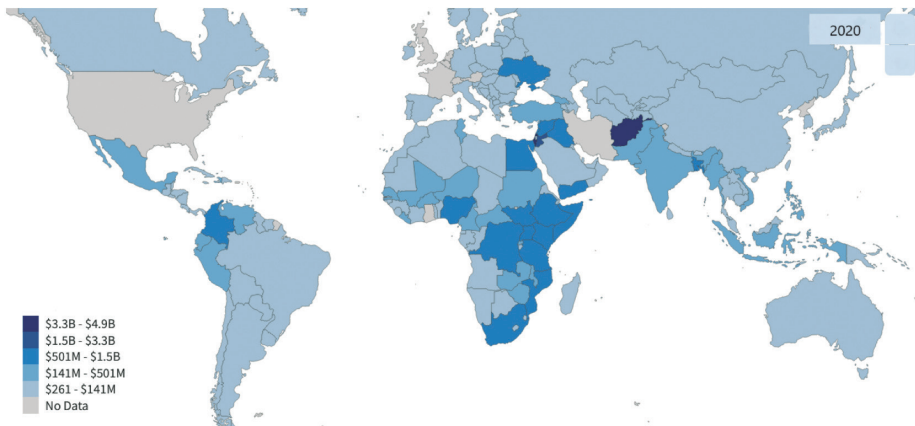
17 En el año fiscal 2017, los principales receptores de ayuda estadounidense fueron en su orden: Afganistán (5 730 millones de dólares), Irak (3 712), Israel (3 191), Jordania (1 490), Egipto (1 476), Etiopía (1 103), Kenia (1 060), Sudán del sur (924), Siria (891), Nigeria (892), Paquistán (837), Uganda (741), Tanzania (624), Yemen (595), y Somalia (584). (Lawson y Morgenstern 2019, p. 18).

18 Para el caso de América Latina, estos fondos son administrados por el Departamento de Estado, la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), y la Fundación Interamericana. No obstante, hay otras entidades estadounidenses que también proveen ayuda a países de la región, tales como *the Department of Defense, the Millennium Challenge Corporation, and the Peace Corps*.

países de renta media. Por esta razón, Washington ha venido impulsando un proceso de transición en el que reduce paulatinamente los montos de la ayuda, concentrándola en unos cuantos casos y en temas más acotados:

“Algunos países reciben la gama completa de asistencia estadounidense mientras enfrentan desafíos políticos, socioeconómicos y de seguridad. Otros han hecho grandes avances en la consolidación de la gobernabilidad democrática y la mejora de las condiciones de vida; estos países ya no reciben asistencia tradicional para el desarrollo, pero generalmente se les otorga algún tipo de apoyo para abordar los desafíos de seguridad, como el crimen transnacional”. (Meyer 2018, p. 1).

Gráfica 5. Mapa Receptores Ayuda Externa Estados Unidos FY2020
(Millones de dólares)



Fuente: <https://www.foreignassistance.gov/>

El gobierno Trump se inscribe en esa tendencia, sin embargo, a ella se sumaron intereses y consideraciones propios de esa administración. Desde el inicio de su mandato, el presidente propuso una reducción en más de un tercio en el presupuesto global de asistencia al exterior. La decisión obedeció a la idea de que Estados Unidos lleva injustamente sobre sus hombros la carga de la seguridad mundial y gasta mucho en resolver los problemas de otros; una visión distorsionada, compartida por una parte significativa de la ciudadanía. Las encuestas de opinión mostraban que los estadounidenses consideran que la

ayuda extranjera representa aproximadamente el 25 por ciento del gasto federal, cuando, de hecho, esta solo corresponde al uno por ciento del presupuesto federal. (Ferrarello 2017).

Desde la perspectiva trumpiana, la ayuda externa deja de ser vista como una herramienta polivalente en el ejercicio de la hegemonía estadounidense, basada en una comprensión amplia de los intereses globales de la superpotencia, y se convierte en un ámbito reducido de promoción económica y de seguridad en el corto plazo. En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se señalaba pues, la necesidad de cambiar el enfoque, pasando de una asistencia pública caracterizada por donaciones, al fomento de la inversión y las actividades del sector privado. (NSS 2017). En consecuencia, en materia de seguridad, el gobierno Trump se planteó suspender las subvenciones del *Foreign Military Financing program* (FMF) y en su lugar ofrecer a los países latinoamericanos préstamos para adquirir material de defensa de producción estadounidense; de este modo se promovería la industria bélica nacional al mismo tiempo se garantizaría la convergencia militar y tecnológica con aliados estratégicos en la región. (Epstein 2018, p. 17).

Asimismo, la administración Trump priorizó los objetivos de seguridad nacional de su agenda enfocando la ayuda externa al hemisferio en la reducción de los flujos migratorios ilegales y el combate a las organizaciones criminales transnacionales.

De acuerdo con el *Congressional Research Service*, para el año fiscal 2018, el gobierno Trump solicitó para la región \$1.100 millones de dólares, esto es 36 %, menos que los \$1.700 millones en ayuda otorgados en el año fiscal 2017.¹⁹ Estos recursos se concentraron en unos cuantos países y sectores.

El 47 % de los recursos solicitados (\$516 millones de dólares) fueron para el Fondo de Apoyo Económico y para el Desarrollo (ESDF por sus siglas en inglés) que financia el fomento a la democracia, el estado de derecho, la reforma económica, la educación, la agricultura y la gestión de los recursos naturales. El 13 % (145 millones de dólares) proporcionaron recursos para

19 Asimismo, se planteó la eliminación de la Fundación Interamericana, una pequeña agencia independiente de asistencia extranjera de los Estados Unidos que promueve el desarrollo comunitario en los países latinoamericanos. Ello fue parte del plan del gobierno Trump para eliminar una serie de agencias y programas en todo el gobierno federal con el fin de balancear el aumento en \$ 54 000 millones de dólares en gastos de defensa. La mayor parte de esas entidades pertenecían al ámbito de las energías alternativas, el cambio climático, la asistencia a familias de bajos ingresos y la ayuda al desarrollo. (Ingraham 2017).

dos Programas de Salud Global, uno para la prevención y el tratamiento del VIH, y el otro para los programas de apoyo materno, salud infantil, nutrición y malaria. El 40 % restante (432.5 millones de dólares) financió los programas de asistencia a la seguridad, distribuidos así: \$398 millones para los programas antinarcóticos y de aplicación de la ley civil destinados a fortalecer las instituciones judiciales, entregados a través del *International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE); \$22.9 millones para contrarrestar las amenazas globales, como el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, y apoyar el desminado humanitario; y \$11.6 millones solicitados a través de la cuenta de IMET (*International Military Education and Training*) para capacitar al personal militar latinoamericano. (Meyer 2018, pp. 5-6).

Dado que los cambios tanto en los montos como en las prioridades deben ser aprobados por el Congreso, los recortes propuestos por el gobierno Trump resultaron ser menos drásticos en la práctica. Durante este período, los principales receptores de la ayuda estadounidense en el hemisferio fueron, en su orden: Colombia, los países del Triángulo Norte, México, Haití y Perú.

Colombia lleva dos décadas recibiendo la mayor cantidad de asistencia en la región. Desde el año 2000 bajo el Plan Colombia, el país obtuvo importantes fondos para apoyar la lucha antinarcóticos y contrainsurgente llevada a cabo por el gobierno colombiano. (Rojas 2015). Posteriormente, la ayuda se enfocó en financiar los programas que respaldaban la implementación de los acuerdos de paz con las guerrillas y el postconflicto. (Rojas 2017).

Bajo el gobierno Trump, Colombia recibió cerca de \$1.660 millones de dólares, esto es un promedio de aproximadamente \$400 millones anuales. Casi la mitad de esos recursos fueron ayudas económicas administradas por *U. S. Agency for International Development* (USAID), (*Economic Support Fund* (ESF)) que financian programas de fomento de la presencia estatal no militar en zonas de postconflicto, ayuda a poblaciones vulnerables, sustitución de cultivos y derechos humanos. La otra parte de la asistencia (40 %), se destinó al Control Internacional de Narcóticos y la Aplicación de la Ley (*International Narcotics Control and Law Enforcement* (INCLE)); con él se financiaron los programas de erradicación de la coca y la interdicción de drogas, así como los de asistencia al sistema judicial colombiano. (Beittel 2019, p. 32). Adicionalmente, durante este período, el país recibió \$215 millones en ayuda humanitaria para los migrantes venezolanos. (Sullivan y al. 2020, p. 36).

En relación con Centroamérica, en la última década, el incremento exponencial en los niveles de crimen y violencia, y su incidencia en los flujos

migratorios y los tráficos ilícitos han sido considerados como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense. En respuesta, se aumentaron de manera sustancial los montos de asistencia a la subregión. Bajo el gobierno Bush la ayuda a Centroamérica se incluyó en la Iniciativa Mérida en el año fiscal 2008. A partir del año fiscal 2010, el gobierno Obama la separó, renombrándola como CARSI (*Central America Regional Security Initiative*). Entre 2008 y 2015 Estados Unidos entregó \$1.200 millones de dólares “en equipos, capacitación y asistencia técnica para mejorar la interdicción de narcóticos e interrumpir las redes criminales; fortalecer las capacidades de las instituciones centroamericanas de aplicación de la ley y del sector judicial; y apoyar los esfuerzos comunitarios de prevención del crimen y la violencia en la región”. (Meyer 2019, p. 5).

La crisis generada por la llegada de menores no acompañados a la frontera Sur estadounidense dio lugar a una reformulación de la política en 2014; el gobierno Obama la denominó la Estrategia para la Participación en América Central (*U.S. Strategy for Engagement in Central America*). En un esfuerzo por desarrollar un enfoque más amplio e integral, la iniciativa vinculaba la seguridad al desarrollo económico, la participación democrática y el fortalecimiento institucional de los países centroamericanos. Para esta iniciativa el Congreso estadounidense asignó \$2.600 millones de dólares entre 2016 y 2019. La mayor parte de los recursos fueron para los países del Triángulo Norte. El 40 % se destinaron a la ayuda al desarrollo, el 33 % financiaron los programas anti-narcóticos, y el 20 % corresponden al Fondo de Apoyo Económico.

En la práctica, el Congreso le dio continuidad a buena parte de la asignación de ayuda externa que ya se había establecido en el gobierno de Obama. No obstante, la financiación de los programas estuvo fuertemente condicionada a las demandas de la administración Trump para detener el flujo de migrantes, aceptar nuevos acuerdos de asilo y cumplir con los compromisos de lucha contra la corrupción y respeto a los derechos humanos. La suspensión y los recortes caracterizaron la entrega de la asistencia para el Triángulo Norte; por ejemplo, en el año fiscal 2018, el Ejecutivo reprogramó más de \$400 millones de asistencia, asignándolos a otros países del mundo. (Meyer 2019, p. 12)

Por su parte, la ayuda de Estados Unidos a México estuvo orientada fundamentalmente a la aplicación de la política antinarcóticos. Durante el gobierno republicano, el país recibió en promedio 157 millones de dólares anuales, a excepción del año fiscal 2021, en el que se presentó una drástica reducción del 61 % con respecto al año anterior, en la solicitud hecha por el Ejecutivo.

Buena parte de esta ayuda se otorgó a través de la Iniciativa Mérida²⁰. (Seelke 2020a, p. 17).

Respecto a la subregión del Caribe, dada su proximidad geográfica con Estados Unidos, su nivel de afectación debido a desastres naturales, su inestabilidad política, y su condición de país más pobre del continente, Haití ha sido un importante receptor de ayuda estadounidense por varios años. No obstante, los montos de la asistencia se han ido reduciendo.

Durante el gobierno Trump el país recibió cerca de 650 millones de dólares, con un promedio anual de \$163 millones. Buena parte de esos recursos financiaron programas de ayuda para el desarrollo, incluida la seguridad alimentaria, salud, saneamiento y un plan de reforestación; igualmente se proporcionaron fondos para el Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la ley para asistencia penitenciaria, que atiende las necesidades básicas de saneamiento, médicas, nutricionales y de seguridad en la Penitenciaría Nacional de Haití. (Taft-Morales 2020, p. 11).

Finalmente, y aunque con montos menores, durante este período la ayuda estadounidense también respaldó la política de presión a los regímenes considerados no democráticos financiando programas y entregando recursos a organizaciones opositoras. Para Cuba se destinaron \$20 millones de dólares anuales para programas de fomento a la democracia y los derechos humanos; en el año fiscal 2019 se incluyeron \$29 millones de dólares, y en el 2020 \$20.973 millones, para financiar los programas de radio y televisión que se transmiten desde Miami hacia la isla. (Sullivan 2020). Para Nicaragua se destinaron \$10 millones anuales a la promoción de la democracia y el estado de derecho.

En el caso de Venezuela, desde el año fiscal 2017, Estados Unidos entregó \$610 millones de dólares en asistencia; de estos recursos, \$76 millones se destinaron directamente para actividades de ayuda humanitaria en Venezuela, incluidos \$12.3 millones para ayudar a afrontar la crisis del COVID-19, y el resto se distribuyó entre los países de la región que han acogido a los migrantes

20 La Iniciativa Mérida ha sido una estrategia de cooperación entre EEUU, México y Centroamérica para combatir el narcotráfico y las organizaciones criminales en esta región. Entre 2008 y 2019 Estado Unidos respaldó la iniciativa con 3.000 millones de dólares. Esos recursos se centraron en: (1) lucha contra el narcotráfico, seguridad fronteriza y lucha contra el terrorismo; (2) seguridad pública; y (3) creación de instituciones. La asistencia y la inteligencia de los Estados Unidos respaldaron la estrategia de México de arrestar (y extraditar) a los capos de cada una de las principales organizaciones de narcotráfico. La administración Trump reorientó la Iniciativa Mérida haciendo énfasis en la mejora de la seguridad fronteriza, la seguridad en los puertos, y el combate al lavado de dinero. (Seelke 2020b).

venezolanos. Asimismo, en octubre de 2019, el gobierno Trump se comprometió a otorgar \$ 100 millones en asistencia para el desarrollo al gobierno interino de Juan Guaidó. (Seelke 2020b).

En suma, durante la administración Trump, la ayuda externa estadounidense a nivel hemisférico se concentró en los asuntos de seguridad nacional, buscando contrarrestar principalmente los flujos migratorios, las acciones del crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas. Los recortes a la asistencia que ese gobierno propuso cada año (y que fueron neutralizadas por el Congreso), han sido interpretados por algunos analistas y funcionarios como parte de una tendencia más amplia de la retirada de los Estados Unidos de la región, que podría redundar en una pérdida de influencia y prestigio en su tradicional zona de predominio. (Sullivan *et al.* 2020, p. 15). Sin embargo, aunque los recursos que recibe la región son muy modestos, comparados con lo que se destinan a otras zonas del mundo, Washington ha mostrado ser eficaz en utilizarlos para avanzar en sus intereses e influir en las agendas domésticas de varios países latinoamericanos.

CONCLUSIONES

La agenda del gobierno Trump hacia América Latina siguió los mismos parámetros que adoptó para el manejo de su política exterior en general. La contestación de los principios liberales, el abandono del multilateralismo, el estilo de duro de confrontación y la visión nacionalista fueron las notas características de ésta administración. Su impacto en las relaciones hemisféricas son pues, al mismo tiempo coyuntural y estructural.

Sin duda las particularidades del mandatario, y de su círculo cercano, hicieron que este período pueda ser calificado como de excepcional en la historia de las relaciones interamericanas. El presidente republicano decidió volver al realismo más puro y duro, dejando de lado la corrección política, y por ende diplomática. Ello generó una actitud de desconcierto y desconfianza entre los países de la región, acostumbrados a la estabilidad y previsibilidad de la diplomacia estadounidense. No obstante, en parte este estilo intempestivo del Ejecutivo pudo ser contrarrestado por funcionarios del Departamento de Estado, así como por el Congreso, sobre todo en aquellos temas y lugares en los que el mandatario no tenía un interés particular o no lo rodeó un *lobby* con agenda propia.

El grado de afectación para la región fue variable, los imperativos de reequilibrar la balanza comercial, retornar las empresas y los empleos a Estados Unidos, y detener los flujos migratorios en la frontera Sur, hicieron que México y los países del Triángulo Norte estuvieran en la primera línea de fuego y recibieran los embates más duros de Trump. Asimismo, el peso político del *lobby* anticastrista, así como la llegada de viejos halcones reaganianos a la Casa Blanca, revivieron un tipo de intervencionismo, más propio de la Guerra Fría, frente a Cuba, Venezuela y Nicaragua.

Entre tanto, otros países se acercaron a la administración Trump, en respuesta a coyunturas específicas; fue el caso del gobierno argentino de Macri en la búsqueda del respaldo estadounidense ante los organismos financieros internacionales, o el del gobierno brasileiro de Bolsonaro, quien encontró en Trump no solo afinidad ideológica sino un modelo a seguir. En el caso de Colombia, al estrecho vínculo histórico y el papel central que jugó Estados Unidos en la lucha contra las guerrillas y el posterior proceso de paz, se sumó el alineamiento de la administración Duque con la respuesta de Washington a la grave crisis venezolana. A su vez, otros gobiernos de la región fueron críticos del endurecimiento de las medidas frente a Cuba o de la opción de intervención militar en Venezuela.

Las respuestas del gobierno Trump a los asuntos que afectaban sus intereses en la región en buena medida atendieron, sobre todo, a las promesas hechas a su electorado. Las medidas adoptadas buscaron ser expeditas y contundentes, y sus réditos son de corto plazo; por ejemplo, si bien el flujo de migrantes descendió en la frontera Sur, ni el muro, ni la externalización de las fronteras resuelve el problema, solamente lo desplaza a los países vecinos y exacerba las condiciones de subdesarrollo, pobreza y violencia que han dado lugar al fenómeno.

Esto nos lleva a sostener que el significado de la administración Trump en las relaciones con América Latina no se establece solamente con respecto a las particularidades de su mandato; su política es también un reflejo de factores de carácter estructural, que estarían dando lugar a una transformación en el ejercicio del poder hegemónico estadounidense en la región.

En primer lugar, la agenda evidencia la intensificación del grado de interdependencia, no sólo económica, sino también social, política y cultural, entre Estados Unidos y la región. La globalización, promovida activamente por la superpotencia bajo el modelo neoliberal, ha rendido sus frutos, enlazando cadenas de producción, mercados laborales, familias, ideas y valores. Si bien se trata de una interdependencia asimétrica y más intensa con unos países que con

otros, lo cierto es que, por ejemplo, por vía de la migración, América Latina ha jugado un papel crucial en el mestizaje étnico y cultural de la sociedad estadounidense del siglo XXI.

Asimismo, la difusión del *American way of life*, el modelo social y cultural que ha sido referente para la modernización de las sociedades latinoamericanas, ha generado al mismo tiempo interés y preocupación por las transformaciones que vive esta sociedad. Asimismo, la integración económica a través de los acuerdos de libre comercio, con México y con Centroamérica, ha hecho que la superpotencia se haya vuelto parte de una economía transnacional, difícilmente gestionable desde una visión nacionalista. Y es justamente este entrelazamiento creciente el que resulta difícil de entender y de aceptar entre los sectores estadounidenses más conservadores. Eso explica en parte la reacción xenófoba, antinmigrante y antiglobalista que Trump supo capitalizar.

Para América Latina no se trata de una novedad pues su largo historial de dependencia y subordinación hace que el paso a una interdependencia menos asimétrica sea visto como un avance; por el contrario, Estados Unidos vive de manera traumática el tránsito de la supremacía independiente a la interdependencia propia de un mundo globalizado.

En segundo lugar, la política del gobierno Trump hacia la región responde también a un cambio sustancial en el orden mundial. El ascenso vertiginoso de China como superpotencia económica rival ha descolocado a Estados Unidos del lugar relativamente estable en el que se había ubicado en la posguerra fría. No se trata solo de China, sino de la configuración de un mundo multipolar, más interdependiente y complejo, frente al cual la superpotencia Unidos se encuentra en busca de sentido y principalmente, de rumbo.

Por lo pronto, la administración Trump resolvió una ambigüedad que había caracterizado la política exterior de los gobiernos Bush y Obama: ¿qué significado darle al empoderamiento de China? Trump decidió convertirlo en una amenaza a los intereses y la seguridad nacional y declaró una guerra comercial contra la potencia asiática, que paulatinamente fue abarcando otros ámbitos. En ello, América Latina fue reclamada como la zona de influencia por excelencia, a través del recurso a la manida Doctrina Monroe.

La denominada “vuelta a la doctrina Monroe” no sería tanto una reafirmación del dominio sobre la región, sino más bien la muestra del fracaso de Estados Unidos para adaptarse a las transformaciones del escenario internacional del siglo XXI y lograr recomponer su hegemonía mundial. Como ha sucedido a lo largo de la historia de las relaciones hemisféricas, América Latina vuelve a

ser el campo de pruebas del ejercicio imperial, sólo que esta vez, reflejando la incapacidad de la potencia para redefinirse, para encontrar otras respuestas, y, sobre todo, para hallar una nueva base de legitimación.

Y aquí es donde aparece el tercer elemento estructural de cambio. El tan largamente anunciado declive del liderazgo mundial de Estados Unidos, no se evidencia en una pérdida de poder militar o económico, sino y especialmente, en la erosión de la narrativa legitimadora de su predominio. Un relato basado en el excepcionalismo estadounidense, en la vocación mesiánica de difundir los valores de la libertad y la democracia al resto del mundo, para moldearlo a su imagen y semejanza.

La defección del gobierno de Trump de los valores que Estados Unidos promovió por décadas, su rechazo al orden internacional liberal que la potencia contribuyó a forjar a lo largo del siglo XX, son el corolario de la crisis de identidad y de vocación que el liderazgo estadounidense viene viviendo. Las causas de esta mutación son múltiples, y sus manifestaciones complejas, por tanto, no son atribuibles a la voluntad de un mandatario o a los errores de una sola administración; no obstante, Trump puso en evidencia que la superpotencia adolece sobre todo de “*softpower*”, una de las bases fundamentales del siglo de hegemonía estadounidense que ahora parece estar llegando a su fin.

Al debilitamiento del sustrato ideológico, se agrega el fracaso del modelo neoliberal tan activamente promovido por Washington; la decepción de las poblaciones latinoamericanas frente a las promesas incumplidas de desarrollo y bienestar han estado a la base de la inestabilidad y las oscilaciones políticas en la región. Asimismo, los problemas y contradicciones internas de la sociedad estadounidense han puesto en evidencia las limitaciones de su propio modelo. De este modo, el desarrollo de mayores márgenes de autonomía por parte de los países latinoamericanos en los últimos años obedecería no solo a la posición proactiva de buscar nuevos mercados y establecer alianzas extrarregionales, sino también a la negligencia de Estados Unidos frente a la región.

En suma, la política de Trump hacia América Latina refleja estas profundas transformaciones, y en ese sentido, no se trata sólo de un paréntesis desafortunado en la historia estadounidense sino una deriva que se ha venido gestando de tiempo atrás, y que aún con la llegada de la administración demócrata de Biden, es previsible que siga su curso.

REFERENCIAS

- Abaci, L. (2020). La guerra comercial entre Estados Unidos y China: efectos en países de renta media como Colombia. *Revista Zero*.
- Admin. (2020). Cómo, dónde y por qué: las inversiones chinas en América Latina. *Observatorio de Inversiones Latinoamericanas*. <https://latininvestment.org/2020/03/09/como-donde-y-por-que-las-inversiones-chinas-en-america-latina/>.
- AIC. (2019). Policies Affecting Asylum Seekers at the Border. *American Immigration Council*. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/policies-affecting-asylum-seekers-border> https://www.americanimmigrationcouncil.org/sites/default/files/research/policies_affecting_asylum_seekers_at_the_border.pdf
- Arredondo, A. (2019). “¿En qué consisten las sanciones petroleras de EE.UU. a Venezuela? Voice of America – Spanish. <https://www.vozdeamerica.com/a/explainer-en-que-consisten-sanciones-petroleras-eeuu-venezuela/4797200.html>
- Barría, C. (2018). “Hacia dónde va el dinero de China en América Latina y cuáles son las nuevas inversiones del gigante asiático en la región. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46609465>
- Barría, C. (2020). Las consecuencias para América Latina de la caída del precio del petróleo en medio de la crisis por el coronavirus. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51807458>
- BBC. (2017). Citgo, la filial de la empresa petrolera estatal de Venezuela PDVSA, aportó medio millón de dólares a la ceremonia de investidura de Donald Trump. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39647952>
- BBC. (2018). Qué es la política de “tolerancia cero” detrás de la separación de niños de sus padres en la frontera de Estados Unidos. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44504604>
- BBC. (2019). Trump anuncia la emergencia nacional para financiar el muro fronterizo entre EE. UU. y México. ¿Qué significa? *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-47257339>
- BBC. (2020). La caravana de migrantes centroamericanos irrumpe en México por el río Suchiate. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51183962>
- Batalova, J., Hanna, M., y Levesque, C. (2020). Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. *Migrationpolicy.Org*. <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states-2020>
- Bodemer, K. (2019). Las relaciones entre México y Estados Unidos bajo el gobierno de Trump. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 6(0),187-212.
- Busso, A. (2020). Donald Trump and U.S. Global Power. 143-64 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group. DOI:10.4324/9780429425073-9

- CBP. (2020). Southwest Border Migration FY 2020. *U.S. Customs and Border Protection*. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>
- CEPAL. (2018a). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018: las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44196-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2018-tensiones>
- CEPAL. (2018b). *United States- Latin America and the Caribbean Trade Developments 2018*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44392#:~:text=United%20States%20Trade%20Developments%202018%2C%20provides%20an%20overview,annual%20report%20elaborated%20by%20the%20ECLAC%20Washington%20Office>.
- CEPAL. (2019a). *International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2019: Adverse global conditions leave the region lagging further behind*. <https://www.cepal.org/en/publications/44919-international-trade-outlook-latin-america-and-caribbean-2019-adverse-global>
- CEPAL. (2019b). *United States Latin America and the Caribbean Trade Developments 2019*. <https://www.cepal.org/en/publications/44993-united-states-latin-america-and-caribbean-trade-developments-2019>
- Colmenares, A. (2018). Las relaciones de Venezuela con Estados Unidos en la era de Trump. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(1), 17-24.
- Davis, J. H., y Shear, M. D. . (2019). *Border Wars: Inside Trump's Assault on Immigration*. Simon & Schuster.
- Deciancio, M., y Bruno D. (2020). Inter-American Relations in the Trump era. Holding autonomy behind the wall. Pp. 328-50 En: *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- DHS. 2019. Migrant Protection Protocols. *Department of Homeland Security*. <https://www.dhs.gov/news/2019/01/24/migrant-protection-protocols>
- Dickerson, C. (2019). ¿Qué es DACA y por qué terminó en la Corte Suprema de Estados Unidos? *The New York Times*, noviembre 15. <https://www.nytimes.com/es/article/daca-que-es.html>
- Dinero. (2019). El costo de las sanciones de Estados Unidos para Venezuela. *Revista Dinero*, junio 22.
- DW. (2019). La compuerta mexicana. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/la-compuerta-mexicana/a-51468940-0>
- El Espectador. (2019). ¿Qué han dejado los siete años del TLC entre Colombia y Estados Unidos? *ELESPECTADOR.COM*, mayo 15. <https://www.elspectador.com/economia/que-han-dejado-los-siete-anos-del-tlc-entre-colombia-y-estados-unidos-article-860753/>
- Epstein, S. (2018). *U.S. Security Assistance and Security Cooperation Programs: Overview of Funding Trends*. R45091. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45091.pdf>
- ET. (2020). En la lucha contra los narcocultivos no hay una bala de plata. <https://razonpublica.com/la-lucha-los-narcocultivos-no-una-bala-plata/>

- Ferrarello, M. (2017). What “America First” Means for US Foreign Aid. *The Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2017/07/27/what-america-first-means-for-us-foreign-aid/>
- Friedman, M P. (2017). Return of the Monroe Doctrine: Making Latin America Irate Again. *AULA Blog, Center for Latin American & Latino Studies*. <https://aulablog.net/2017/02/02/return-of-the-monroe-doctrine-making-latin-america-irate-again/>
- Gallagher, K., y Myers M. (2020). *China-Latin America Finance Database*. Inter-American Dialogue.
- Gómez, N. (2019). 2020: EEUU Prepara Nuevas Sanciones Contra Gobierno de Cuba y Mantiene Política Migratoria. *El Nuevo Herald*, diciembre 30. <https://www.codigoabierto360.com/2020-eeuu-prepara-nuevas-sanciones-contra-gobierno-de-cuba-y-mantiene-politica-migratoria/>
- Grabendorff, W. (2018). América Latina en la era Trump ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China? *Nueva Sociedad Democracia y política en América Latina*(275),47-61.
- Graizbord, D. (2020). U.S.–Mexico Relations in the Trump Era and beyond. Racial Capitalism Rearticulated». Pp. 88-105 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- HRW. (2019). Estados Unidos debe ofrecer protección temporal a los venezolanos en su territorio. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/news/2019/03/08/estados-unidos-debe-ofrecer-proteccion-temporal-los-venezolanos-en-su-territorio>
- Huerta, A. (2007). Los tratados de libre comercio impulsados por Estados Unidos en América Latina y la profundización del subdesarrollo. *Contaduría y administración*,(221),09-37.
- INCSR. (2020). *International Narcotics Control Strategy Report*. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. <https://www.state.gov/international-narcotics-control-strategy-reports/>
- Infobae. (2013). John Kerry ante la OEA: “La era de la Doctrina Monroe ha sido superada”. *Infobae*, noviembre 18. <https://www.infobae.com/2013/11/18/1524590-john-kerry-la-oea-la-era-la-doctrina-monroe-ha-sido-superada/#:~:text=John%20Kerry%20ante%20la%20OEA%3A%20%22La%20era%20de,de%20Noviembre%20de%202013%20REUTERS%20163%20AP%20163>
- Ingraham, C. (2017). Here Are the Federal Agencies and Programs Trump Wants to Eliminate. *The Washington Post*, marzo 15. <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/03/16/here-are-the-federal-agencies-and-programs-trump-wants-to-eliminate/>
- Isacson, A. (2019). Reiniciar la fumigación aérea de cultivos ilícitos en Colombia es un error. *WOLA*. <https://www.wola.org/es/analisis/reiniciar-la-fumigacion-aerea-de-cultivos-ilicitos-en-colombia-es-un-error/>
- Kunović, M. (2020). From Hostility to Engagement—and Back U.S. Policy towards Cuba under the Obama and Trump Administrations. Pp. 59-87 en

- The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Laborde, A. (2019). El Gobierno de Trump extiende el uso de las “deportaciones exprés” a todo el país. *El País*, julio 24. https://elpais.com/internacional/2019/07/23/actualidad/1563833803_798374.html
- Lajtman, T, *et al.* (2019). Trump, Mesoamérica y los acuerdos de Tercer País Seguro. *CELAG*. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/trump-mesoamerica-acuerdos-tercer-pais-seguro/20190901192203165774.html>
- Lawson, M. L., y Morgenstern, E.M. (2019). *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*. Congressional Research Service.
- LeoGrande, W. M. (2017). Trump Has Set U.S.-Cuba Relations Back Decades. *Foreign Policy*, junio 22. <https://news.yahoo.com/trump-set-u-cuba-relations-210010022.html>
- Lissardy, G. (2019). 4 formas en que la guerra comercial entre EE.UU. y China ya impacta en América Latina. *BBC News Mundo*, mayo 24.
- López, V. (2018). Las Relaciones Económicas de China con Latinoamérica. *Revista Institucional. Bolsa de Comercio de Rosario* 1534. <https://www.bcr.com.ar/es/sobre-bcr/revista-institucional/noticias-revista-institucional/las-relaciones-economicas-de-china>
- McPherson, A. (2020). Self-Interest, Prejudice, and Liberalism A History of U.S. Empire in the Americas. Pp. 17-32 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Meyer, P. (2018). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R45089.pdf#:~:text=FY2018%20Request%20For%20FY2018%2C%20the%20Trump%20Administration%20requested,and%20the%20U.S.%20Agency%20for%20International%20Development%20%28USAID%29>
- Meyer, P. J. (2019). *U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R44812.pdf>
- Moreno, A. (2020). Mango, Nike, Apple... por qué las empresas cierran sus fábricas chinas y “vuelven a casa”. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/empresas/2020-02-23/mango-nike-apple-cierran-fabricas-chinas-vuelven-casa_2464107/
- Neumann, P. (2020). The More Things Change. Continuities in U.S. Foreign Policy toward Nicaragua under the Trump Administration. Pp. 106-27 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- NI. (2019). EEUU podría expulsar a Nicaragua del DR-CAFTA, advierte Mario Arana.
- Nicaragua Investiga*, octubre 18. <https://nicaraguainvestiga.com/economia/9247-eeuu-podria-expulsar-a-nicaragua-del-dr-cafta-advierte-mario-arana/#:~:text=Nicaragua%20corre%20el%20riesgo%20de%20ser%20expul>

- sada%20del,de%20Comercio%20%28Amcham%29%20al%20canal%2014%20de%20televisi%C3%B3n.
- NSS. (2017). National Security Strategy of United States of America. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>
- ONU. (2019). El Plan de Desarrollo para Centroamérica puede mostrar que la xenofobia no es la única respuesta a la migración. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2019/09/1463052>
- Orgaz, C. J. (2019). Cuáles son los países de América Latina que más dinero le deben a China (y qué implicaciones tiene esa deuda). *BBC News Mundo*, noviembre 28. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50574118>
- Pitts, B. (2020). The Empire Strikes Back. U.S-Brazil Relations from Obama to Trump. Pp. 165-88 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Poncela, A. (2018). La externalización de las fronteras en el ámbito de la Unión Europea. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO80-2018_Externalizacion_Fronteras_UE_AntonioPoncela.pdf
- Pozzi, S, y Pérez, D.M. (2017). Trump obliga a Ford y General Motors a dejar México. *El País*, enero 4. https://elpais.com/economia/2017/01/03/actualidad/1483460498_635963.html
- Rappeport, A. (2017). White House Proposes Cutting Drug Control Office Funding by 95%. *The New York Times*, mayo 5. <https://www.nytimes.com/2017/05/05/us/politics/white-house-proposes-cutting-drug-control-office-funding-by-95.html>
- Rodrik, D. (2019). El juego comercial de Trump. *Revista Estrategia & Negocios*, marzo 2. <https://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/el-juego-comercial-de-trump-BXEN1263741>
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Penguin Random House. IEPRI Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, D. M. (2017). Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. *Análisis Político* 30(91),37-52.
- Schultz, L. (2018). *In Their Own Best Interest: A History of the U.S. Effort to Improve Latin Americans*. Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press.
- Seelke, R.S., Nelson, R.M. (2017). *Venezuela: Background and U.S. Policy*. Congressional Research Service. https://www.researchgate.net/publication/329865762_Venezuela_Background_and_US_policy
- Seelke, C. R. (2020a). *Mexico: Background and U.S. Relations*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R42917.pdf>
- Seelke, C. R. (2020b). *Venezuela: Political Crisis and U.S. Policy*. Congressional Research Service. <https://www.americanvoiceforfreedom.org/wp-content/uploads/2020/09/Venezuela-Political-crisis-US-policy.pdf>
- Selee, A. *et al.* (2019). Investing in the Neighborhood: Changing Mexico-U.S. Migration Patterns and Opportunities for Sustainable Cooperation. *Migra-*

- tionpolicy.Org*. <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=texasmexico-research>
- Smilde, D. (2020). Trump and Venezuela Return to the Monroe Doctrine. Pp. 37-57 en *The Future of U.S. Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond*. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Soutar, Robert. 2020. «How China Is Courting New Latin American Partners». *Americas Quarterly*, enero 14.
- Steinberg, F. (2018). Un año de Trump en política comercial. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/un-ano-de-trump-en-politica-comercial/>
- Sullivan, E. y. Shear, M. D. (2019). Trump dificulta el acceso a las green cards y favorece a los inmigrantes más ricos. *The New York Times*, agosto 12.
- Sullivan, M. (2020). *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Issues in the 116th Congress*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R46258.pdf>
- Sullivan, M. P. (2020). *Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45657>
- The Economist. (2019). Latin America – John Bolton and the Monroe Doctrine. *The Economist*, mayo. <https://headtopics.com/us/john-bolton-and-the-monroe-doctrine-5774897>
- Tillerson, R. (2018). Declaraciones del Secretario de Estado Rex Tillerson sobre el compromiso de los Estados Unidos con el Hemisferio Occidental. *Embajada de EE.UU. en Colombia*. <https://co.usembassy.gov/es/declaraciones-del-secretario-de-estado-rex-tillerson-sobre-el-compromiso-de-los-estados-unidos-con-el-hemisferio-occidental/>
- TPS. (s. f.) Estatus de protección temporal (TPS) | Abogado.com. <https://www.abogado.com/recursos/inmigracion/humanitario/status- protegido-temporal/>
- UNODC. (2019). *Informe Mundial sobre Drogas 2019*. Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. <https://www.gob.mx/salud/es/articulos/informe-mundial-de-drogas-2019?idiom=es#:~:text=El%20Informe%20Mundial%20sobre%20las%20Drogas%202019%2C%20elaborado,por%20primera%20vez%20en%20la%20historia%20del%20informe.>
- UNODC. (2020a). *Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019)*. United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/colombia/es/presentacion-informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>
- UNODC. (2020b). *Informe Mundial sobre las Drogas 2020*. Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020/06_26_Informe_Mundial_Drogas_2020.html
- USCIS. (2020). Estatus de Protección Temporal. *U.S. Citizenship and Immigration Services USCIS*. <https://www.uscis.gov/es/TPS>

- WP. (2019). Power Up: Trump Budget Guts White House Drug Control Office — Again. *Washington Post*, marzo 13. <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/powerup/2019/03/13/powerup-trump-budget-guts-white-house-drug-control-office-again/5c87fc8c1b326b2d177d6063/>
- Xinhua. (2019). Volumen de comercio China-América Latina supera 300.000 millones de dólares en 2018. *Xinhua Español*, febrero 1. <http://spanish.people.com.cn/n3/2019/0202/c31620-9543581.html>

CAPÍTULO 3

América Latina: escenario de disputa geopolítica entre las potencias con aspiración global

*Carlos Alberto Patiño Villa*¹

INTRODUCCIÓN

La decisión tomada por el presidente Donald Trump de no asistir a la última Cumbre de las Américas organizada en Lima, Perú, los días 13 y 14 de abril de 2018, y su ausencia reiterada en otros foros multilaterales de América Latina representa una muestra clara del giro sustancial que ha marcado la política exterior estadounidense durante su mandato, y una evidencia del contraste radical con los lineamientos geoestratégicos y las proyecciones geopolíticas que han guiado las acciones internacionales de Washington desde el siglo XIX². Con los lemas de campaña *American First* y *Make America Great Again* el presidente Trump, a través de su nacionalismo, ha reactivado la política aislacionista de Estados Unidos, rompiendo con la doctrina instaurada en 1823 por el presidente James Monroe, por medio de la cual se estableció un sistema de intervención prioritaria para los EE. UU. en los asuntos hemisféricos, que incluso

1 Profesor Titular del Instituto de Estudios Urbanos IEU, miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales del IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia. E-mail: capatinov@gmail.com

2 Esta política aislacionista de Estados Unidos también quedó en evidencia en la reciente intervención del mandatario norteamericano en la 75a Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas celebrada el pasado 22 de septiembre del 2020.

algunos han calificado directamente de imperialista, en donde Estados Unidos ostentaba la primacía y el liderazgo sobre el resto del continente americano.

Paralelo a la progresiva retirada estadounidense en América Latina potencias extracontinentales como la Federación Rusa, la República Islámica de Irán, la República Popular de China, por mencionar los principales Estados, han llegado al continente americano no solo para poner en evidencia el carácter multilateral del orden internacional de la postguerra fría, sino sobre todo para desafiar la supremacía estadounidense en la región y su capacidad de influencia en la política internacional. La paulatina llegada de estas potencias a América Latina se vio favorecida con el surgimiento de una tendencia generalizada en los gobiernos latinoamericanos, salvo contadas excepciones como en el caso de Colombia, de rechazar la histórica influencia norteamericana en la región.

En este movimiento de rechazo a la influencia de Washington apareció en la escena de la política internacional como protagonista el presidente venezolano Hugo Chávez Frías quien, en el marco de lo que denominó la Revolución Bolivariana basada en la ideología de lo que él mismo optó por llamar el “Socialismo del Siglo XXI”, comenzó una búsqueda de aliados regionales que se identificaran con su proyecto político. Dentro de los países que consentían dicho direccionamiento político y perspectiva ideológica se destacan el gobierno de los hermanos Castro en Cuba, el de Daniel Ortega en Nicaragua, el de Evo Morales en Bolivia, el de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, el de Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay, José Mujica en Uruguay y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil. De esta manera, Hugo Chávez logró liderar una amplia coalición en América Latina basada en su principal apuesta política internacional de hacerle contrapeso a la influencia de los Estados Unidos en la región. Es importante recordar que además Hugo Chávez había saltado a la política en Venezuela con el intento de golpe de Estado que protagonizó el 4 de febrero de 1992, y desde ese momento buscó crear alianzas y coaliciones políticas que denominó alternativas, tanto con respecto a los partidos políticos tradicionales de Venezuela, como con respecto a la hegemonía internacional de Washington sobre América Latina.

La búsqueda por parte de Hugo Chávez de alianzas políticas antiestadounidenses coincidió con los elevados precios del petróleo que se registraron antes de la crisis del 2007-2008 y que le permitieron un amplio margen de manobra en política exterior y política comercial para la creación de varios espacios y organizaciones multilaterales o para la participación activa en los existentes; fueron los casos del Acuerdo Preferencial sobre Comercio e Inversiones (CARI-

COM), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo de Río, Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Asociación de Estados del Caribe (AEC), Asociación Latinoamericana de Integración, el Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR), la Corporación Andina de Fomento (CAF), Petrocaribe, G-77, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros .

La OPEP, sin lugar a duda, se constituyó como la principal plataforma para la proyección internacional del mandatario venezolano y de su independencia frente a la influencia de Estados Unidos³. Aunque Venezuela fue uno de los países fundadores de la organización, fue hasta el gobierno de Hugo Chávez que asumió un papel protagónico, y para ello emprendió una gira por varios de los países miembros de dicha organización, para convencer a sus homólogos de la necesidad de tener autonomía y control sobre la producción y precios del petróleo, elevando el mensaje de que “los países ricos en recursos naturales tienen el derecho de imponer condiciones sobre el acceso a sus recursos y a resguardar sus derechos soberanos” (Sánchez, 2015)

De esta manera, Hugo Chávez fue reforzando alianzas con otros Estados que tampoco se alineaban con las doctrinas estadounidenses, acercándolos al continente americano e incluso llegó a apoyar a muchos de los gobiernos que atravesaban por períodos de desestabilización política en el Medio Oriente, particularmente a partir de los sucesos ocurridos en lo que se conoció como “La Primavera Árabe”. Así, Gobiernos contrarios a los intereses de Estados Unidos como el de Sadam Hussein en Irak, Muamar El Gadafi en Libia, Mahmud Ahmadineyad en Irán y Bashar al-Ásad en Siria, se convirtieron en importantes aliados económicos y diplomáticos del mandatario de la República Bolivariana de Venezuela. El uso de estas plataformas multilaterales no solo le permitió al régimen venezolano una proyección de su proyecto ideológico, sino que también se constituyó como una puerta de acceso geopolítico de sus aliados globales a la región para mantener su posición contrahegemónica y afianzar sus relaciones comerciales y económicas con nuevos mercados que le proveyeron

3 El presidente venezolano constantemente en sus discursos políticos se refería negativamente a los Estados Unidos al usar expresiones como “capitalismo infame” “imperialismo”, “viles explotadores” entre otros (González, 2009).

importantes recursos para sostener los ideales de la revolución bolivariana y la política interna del denominado “Socialismo del Siglo XXI”.

Pero más allá del caso específico de Venezuela, América Latina en su conjunto representa un área estratégica para los intereses de las potencias extra continentales en dos direcciones: de un lado, se constituye como una oportunidad de expansión comercial y de negocios en un mercado caracterizado por una población joven, económicamente activa y con territorios ricos en recursos naturales estratégicos; y de otro lado, es una oportunidad para la ampliación de su esfera de influencia en diferentes regiones del mundo. Con respecto al primer aspecto, el interés de las potencias extranjeras por los recursos estratégicos latinoamericanos es evidente no sólo en el aumento del flujo de las relaciones comerciales entre estos actores, sino también en la inyección de capitales de Inversión Extranjera Directa (IED) en la región a través de multinacionales que reproducen sus procesos productivos en instalaciones latinoamericanas.

En lo que respecta al segundo interés, la intervención de países como China, Rusia, e Irán en la región se puede comprender a partir de la perspectiva de poder que plantea Jhon Mearcheimer⁴ en su libro *The Tragedy of Great Power Politics* (2003), donde hace referencia a que la incertidumbre de los Estados sobre las intenciones de otros es inevitable, por lo que significa que estos nunca pueden estar seguros de que otros no vayan a hacer acciones ofensivas para aumentar su poder en el Sistema Internacional. En este sentido, la geografía se convierte en un elemento de poder esencial, en tanto que las grandes potencias aspiran a ser las únicas con dicho estatus en su región geográfica y área de influencia. De esta manera, toda gran potencia procurará convertirse en la potencia hegemónica de su región geográfica e intentará evitar que surjan “iguales”, es decir, otras potencias hegemónicas- que ejerzan presencia en su área de influencia (Jordán, 2018).

Para ilustrar este concepto, Mearsheimer utiliza el ejemplo del poder que Estados Unidos logró consolidar como potencia occidental tras el fin de la Guerra Fría, dado que no contaba con un enemigo real ni potencial en su región y por ende no tenía preocupaciones en términos de su defensa territorial frente a países fronterizos como Canadá o México. Esta supremacía regional le

4 Tanto el realismo ofensivo propuesto por Keneth Waltz como el realismo defensivo de John Mershaimeer son variantes de la teoría en Relaciones Internacionales del Realismo clásico, mediante la cual se entiende al Estado como la unidad primaria y que buscar su supervivencia en un sistema internacional marcado por la anarquía política.

brindó a Washington un estatus privilegiado en el orden mundial de carácter multilateral que se configuró tras el fin de la Guerra Fría.

No obstante, y siguiendo las líneas argumentativas de Mearsheimer (2003) esta supremacía puede ser desafiada mediante diferentes vías. Una primera vía es a partir de lo que se conoce en las teorías de las Relaciones Internacional como *Hard power* o poder duro, es decir, en términos de capacidad militar. Una segunda vía está vinculada a las alianzas políticas en donde la geografía desempeña un rol fundamental pues permite lograr un equilibrio del poder. La tercera vía es reduciendo la cuota de poder del resto de actores, especialmente de las potencias rivales, por medio de la fragmentación de las coaliciones adversarias. Esta tercera vía se puede observar en el comportamiento de Rusia, China e Irán en América Latina, al acercarse a países que históricamente han estado bajo la esfera de influencia de Estados Unidos, buscan crear un *offshore balancer* o coaliciones de contrapeso que permitan ampliar su esfera de influencia y reducir el poder norteamericano en la región.

¿Cómo han gestionado las potencias extracontinentales este contrapeso a Estados Unidos en la región? ¿Cuáles son los intereses estratégicos de las potencias en América Latina?, y ¿Cómo han forjado sus alianzas con los países latinoamericanos?

Con el propósito de resolver estos interrogantes, este capítulo argumentará que en la actualidad se están presentando una serie de competencias en torno a la capacidad de influencia y poder global, en un orden internacional cuya principal característica es la multipolaridad, y, por ende, la región de América Latina y el Gran Caribe se convierten en un escenario geoestratégico de disputa entre potencias que aspiran a tener mayor poder político, armado y económico mundial.

1. AMÉRICA LATINA COMO UN MERCADO ESTRATÉGICO PARA EL ASCENSO ECONÓMICO DEL GIGANTE ASIÁTICO

Xi Jinping en su discurso de posesión como presidente de la República Popular de China en el año 2013, apelando al cumplimiento del “sueño chino” mediante el “logro de un país rico y poderoso, la revitalización de la nación y la felicidad del pueblo”, mandaba un mensaje a la comunidad internacional de una vigorización de su política exterior y un fortalecimiento del papel chino en la política mundial. De esta manera, el mandatario chino emprendió, desde el

comienzo de su mandato, una estrategia en la que integraba un espíritu empresarial y comercial a nivel global junto con una hábil diplomacia internacional encaminada a promover los intereses chinos en el exterior y reposicionar a la República Popular de China en el centro del mundo.

Dos estrategias comerciales y políticas han sido determinantes para el ascenso chino y su posicionamiento como líder en la economía global en la última década: por un lado, sus alianzas comerciales estratégicas con varias naciones en prácticamente todos los continentes y, por otro lado, su apuesta por invertir en ciencia, tecnología, automatización de procesos, economía digital, e innovación. El éxito de estas dos estrategias serán determinantes, no sólo para que la República Popular China alcance una hegemonía en la economía global, sino también para aumentar sus probabilidades de disputarle al mundo occidental –en cabeza de los Estados Unidos– el liderazgo estratégico en el tablero de la geopolítica mundial de los próximos años.

Bajo esta perspectiva el continente americano se ha convertido en una pieza fundamental en la competencia geopolítica y comercial de China con Estados Unidos, y en ese sentido su participación en las economías latinoamericanas cada vez ha aumentado más en las últimas décadas mediante la Inversión Directa Extranjera (IDE) y favoreciendo las relaciones comerciales en aquellos sectores en donde China tiene ventajas competitivas latentes, es decir, en donde los costos de producción son bajos. Además de ello, China ha desembolsado importantes préstamos de financiación, en su mayoría, en el sector de hidrocarburos y desarrollo de infraestructura, y en la mayoría de los casos a través de empresas paraestatales chinas. En este escenario, América Latina no escapa del megaproyecto de China conocido en inglés como *One Belt, One Road (OBOR)* y denominado en español como “La Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI”, que consiste en un despliegue de infraestructura conectando por vía terrestre y fluvial, mediante oleoductos y gasoductos, a más de 80 países. Esta gran apuesta implica una inversión de más de 8 000 millones de dólares, que conectará a cerca de 4 400 millones de personas, que representan aproximadamente el 63 % de la población mundial, y la aglutinación de un producto interior bruto conjunto estimado en 2.1 billones de dólares, esto es, casi el 30 % de la economía global (Frankopan, 2019). Aunque de momento solo se han desplazado algunas sinergías hacia América Latina, China espera ofrecer a 33 países de la región una serie de oportunidades para el mejoramiento del clima de negocios, al permitir un espacio económico óptimo para la reproducción del capital real y especulativo de ambas partes (Crivelli & Lo Brutto, 2019).

Así, mientras el presidente Donald Trump cada vez ha fortalecido su discurso xenófobo con la región y se ha ausentado de importantes foros multilaterales como la Cumbre de las Américas, China ha venido gestando alianzas con los países latinoamericanos desde la primera gira oficial del presidente Jiang Zemin en 2001, las visitas del presidente Hu Jintao de 2004, 2005 y 2008 y las propias realizadas por el actual presidente Xi Jinping, quien en 2015 reafirmó su compromiso con la región, prometiendo una inversión de 250 000 millones de dólares para los siguientes 10 años y en el 2017 el mandatario integró a China al Banco Interamericano de Desarrollo con una donación de 350 millones de dólares. Pero más allá de las visitas oficiales chinas, los compromisos con la región han quedado materializados en varios documentos como el que se firmó en 2008 denominado “El libro blanco de las Políticas de China hacia América Latina”, el “Plan de Cooperación 1+3+6” en 2014, y el “Documento sobre la Política China hacia América Latina” firmado en 2016 (Crivelli & Lo Brutto, 2019).

Durante el periodo del 2005 al 2017 la inyección de capital chino y financiamiento a empresas latinoamericanas aumentó considerablemente. El principal país receptor fue Venezuela con un total de 17 préstamos por valor de 62 200 millones de dólares, seguido por Brasil que recibió 12 préstamos por 41 100 millones de dólares, Argentina con 11 préstamos por 18 200 millones de dólares, Ecuador con 13 por 17 400 millones y Bolivia, que recibió 10 préstamos por 3 500 millones de dólares (Crivelli & Lo Brutto, 2019). En definitiva, China se constituye como uno de los principales socios comerciales de Venezuela y un aliado estratégico en la crisis económica que atraviesa el país. De hecho, en la actualidad China ha sido un proveedor fundamental de ayudas para mitigar los efectos de la pandemia Covid-19 en Venezuela, con envíos de más de un millón de pruebas rápidas, 150 mil kits de pruebas moleculares, más de ocho millones de mascarillas, casi dos millones de guantes desechables, más de 135 mil trajes de protección, más de 23 mil termómetros infrarrojos y 14 mil lentes protectores (Xinhua en español, 2020). Beijing es, en este sentido, una pieza clave del esquema de apoyo a la industrialización de Venezuela y en ese aspecto la transferencia de tecnología, la cualificación laboral y la asistencia técnica a las pymes incorporarían valor agregado nacional a los proyectos de inversión. China en los últimos años también ha incrementado su inversión en infraestructura, como la construcción de una central hidroeléctrica en Ecuador que suministra el 35 % de la energía del país, dos centrales nucleares en Argentina, la construcción del metro de Bogotá y una autopista de más de

240 kilómetros en Colombia, y un puerto de contenedores en el norte de Brasil. China tiene además una participación del 23 % en la tercera empresa de energía más grande de Brasil (Crivelli & Lo Brutto, 2019).

Ahora, el aumento de la influencia china en la región no se ha dado exclusivamente en el ámbito económico, la diplomacia se ha constituido en una herramienta fundamental en la expansión de la influencia de China, que mediante la promoción de la multipolaridad ha logrado importantes acercamientos políticos, especialmente con los gobiernos ideológicamente afines a sus intereses, incluyendo un interés estratégico en la supervivencia de regímenes socialistas populistas como el de Venezuela, cuya existencia y actividades impiden que Estados Unidos consolide un consenso ideológico en América Latina en torno a los ideales de adquisiciones competitivas, democracia occidental y derechos universales, según han indicado diversos observadores (Ramírez, 2020). De igual manera se debe mencionar que el apoyo que ha recibido el régimen de Nicolás Maduro del Gobierno chino ha sido uno de los factores fundamentales para lograr mantenerse en el poder a pesar de la presión internacional de un grupo de países que lo acusan de usurpar el poder en Venezuela⁵.

De hecho, la República Popular China fue uno de los primeros en manifestar apoyo a la reelección de Nicolás Maduro a través del portavoz de la cancillería china Geng Shuang:

“En primer lugar, los países del hemisferio occidental, incluidos los países latinoamericanos, son todos estados independientes y soberanos. Tienen derecho a determinar su propia política exterior y su manera de participar en una cooperación mutuamente beneficiosa con los países de su elección.

En segundo lugar, es la posición constante de China para desarrollar lazos amistosos y cooperativos con todos los países, incluyendo Venezuela y otros países de América Latina, sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica.

5 Dentro de estos países están Albania, Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Bahamas, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Guatemala, Haití, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Marruecos, Montenegro, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Rumania, Suecia, Suiza, Taiwán y Ucrania. Adicional a estos 54 países, hay tres estamentos internacionales que también

En cuanto a la cuestión de Venezuela, queremos subrayar que sólo puede ser resuelta por el pueblo venezolano, y la estabilidad redundará en beneficio de Venezuela y la región. China desea trabajar con la comunidad internacional para ayudar a Venezuela a restablecer la estabilidad en una fecha temprana.

Mientras tanto, seguiremos avanzando en una cooperación amistosa y mutuamente beneficiosa con los países latinoamericanos. Los asuntos latinoamericanos no son el negocio exclusivo de cierto país, ni América Latina es el patio trasero de cierto país”. (Centro venezolano de estudios sobre China, 2019).

Adicionalmente de la relación de mutuos beneficios entre la República Popular de China y la República Bolivariana de Venezuela, uno de los triunfos notables en materia reconocen a Guaidó como presidente, los cuales son la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Grupo de Lima y el Parlamento Europeo (PE). diplomática se dio en el 2018 cuando los países de la región se manifestaron para adoptar el programa de infraestructura y comercio de la Nueva Ruta de la Seda, lo que se materializó en la firma de acuerdos por parte de Bolivia, Antigua y Barbuda, Guyana, Uruguay, Costa Rica, Venezuela, Chile, Ecuador y El Salvador, países que previamente debían cambiar su diplomacia de reconocimiento a Taiwán y trasladarlo al reconocimiento de una sola China: La República Popular.

Otra línea de acción diplomática que ha emprendido China tras la pandemia del SARS COVID-19 ha sido el envío de, al menos, cuatro cargamentos con insumos médicos y medicamentos que han servido para suplir a los países latinoamericanos con materiales de salud escasos (Pérez, 2020). Estas ayudas hacen parte de la búsqueda de espacios de oportunidad para articularse con la política regional y con el entendimiento del nuevo orden multipolar al que apunta China.

2. EL JUEGO MILITAR Y GEOESTRATÉGICO DEL KREMLIN EN AMÉRICA LATINA

La implosión de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) en 1991 que dio por terminado el período histórico conocido como la Guerra Fría significó la retirada de Rusia política, diplomática, militar y comercialmente de la región para dejarle una supremacía a los Estados Unidos. Sin embargo, a

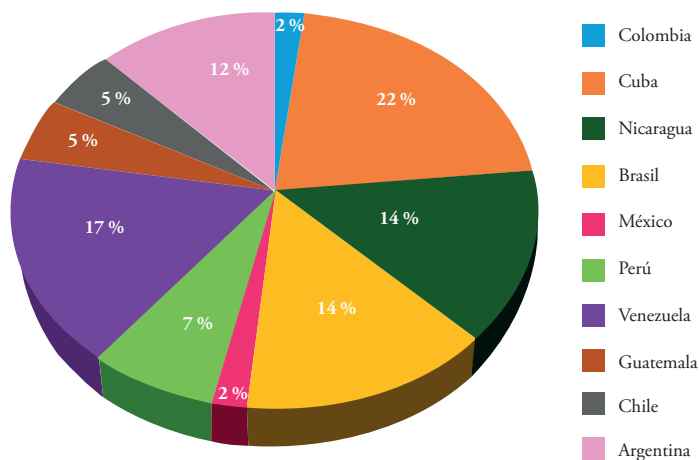
finales de los noventa, la llegada al poder en Venezuela de Hugo Chávez y a la Federación Rusa de Vladimir Putin, se inició una nueva era en las relaciones de Moscú con la región, que ha implicado la reconstrucción un poco lenta pero firme de las relaciones con su antiguo aliado de la era soviética, Cuba. La relación bilateral entre la URSS y Cuba fue fundamental para el acercamiento ruso a la región a favor de sus intereses. Sin embargo, Cuba no fue el único país que recibió importantes beneficios de los rusos, en Argentina, Brasil, México y Perú, la política de Moscú se orientó a las exportaciones comerciales, sobre todo de material militar y pese a las dictaduras militares aliadas a Estados Unidos de los años ochenta, Argentina y Brasil se convirtieron en los principales proveedores de grano a la URSS. Adicional a la venta de alimentos, los lazos económicos soviéticos con la región durante la Guerra Fría se basaron en la participación en la construcción de centrales hidroeléctricas en Brasil, México y Colombia, proyectos de irrigación en Perú y Venezuela, compra de azúcar cubano, cacao brasileño y plátano colombiano y ecuatoriano (Milosevich-Juaristi, 2019).

Desde entonces y después del fin de la Guerra Fría las acciones de Rusia en la región se han concentrado en algunas áreas de interés comercial, en las que sus compañías registran habilidades reconocidas, tales como la venta de armas, la incursión en actividades petroleras, minería, algunos sectores de tecnologías y la compra de alimentos. Pero más allá de los intereses comerciales, la incursión de la Federación Rusa en la región están marcadas por tres elementos principales: en primer lugar, la gradual retirada de Estados Unidos en la región, especialmente a partir del 2001 cuando Washington priorizó en su agenda internacional la lucha contra el terrorismo y la amenaza yihadista; en segundo lugar, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y la Federación Rusa caracterizadas por una disputa geopolítica en regiones geoestratégicas claves; y, en tercer lugar el auge de China como potencia emergente.

Bajo este escenario la Federación Rusa ha activado una política exterior en la que incluye a América Latina dentro de sus movidas geopolíticas a través de la venta de armas y equipamiento militar y comercial. De hecho, esto queda explícito en el documento oficial “Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa” (CPEFR), de 2013 y 2016, en donde se recoge ecos de la Doctrina Primakov, y se plantea la creciente importancia de la región: “Rusia sigue comprometida con el fortalecimiento integral de las relaciones con los Estados de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta el creciente papel de esta región en los asuntos mundiales” (Milosevich-Juaristi, 2019).

Paralelamente Rusia ha profundizado su participación en los organismos multilaterales de la región como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC, Unasur, Mercosur, la Alianza Pacífico, entre otros, mientras que resalta su interés por asegurar el posicionamiento de sus empresas estatales o privadas en los sectores industriales y energéticos, así como en los de comunicaciones y de innovación científico-tecnológica.

Gráfico 1. Visitas rusas de alto nivel en América Latina entre el 2000 y 2017

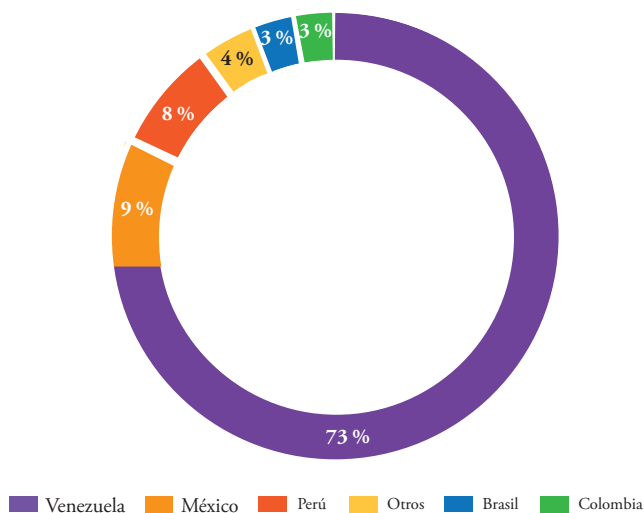


Fuente: Elaboración propia con información de Milosevich-Juaristi, 2019

El traspaso de armamento de parte de la Federación Rusa a los países de América Latina y el Caribe se aumentó a partir del 2008 durante la crisis de Georgia y como respuesta a las acciones de Estados Unidos en el Mar Negro. De hecho, luego de los movimientos navales estadounidenses Rusia envió dos bombarderos supersónicos con capacidad nuclear Tu-160 a Venezuela para realizar ejercicios en el Caribe, una flotilla de cuatro barcos liderado por el crucero nuclear Pedro el Grande, y al mes siguiente los líderes venezolanos estaban contemplando la posibilidad de establecer una base militar rusa en Venezuela, “para impedir que EE. UU. invadiera el país”. Un hecho cierto es que Venezuela se ha posicionado como el principal receptor latinoamericano de material bélico procedente de Rusia, lo que ha derivado en una reconfiguración de los poderes en la región, posicionando a Venezuela, con los avanzados sistemas antimisiles S-300, cañones antiaéreos ZU-23, sistemas de misiles Buk-2M, Pechora 2M

rusos (Pérez, 2019). Esto ha incrementado la tensión política y diplomática entre Venezuela y otros Estados de la región como Colombia y Brasil, alineados con los intereses de Estados Unidos. En el caso de Colombia, quien ha mantenido una activa agenda diplomática en búsqueda de un cambio de gobierno en Venezuela, la inestabilidad política y económica venezolana tiene una gran importancia dada la extensa frontera porosa que comparten las dos naciones y la amplia influencia que ejercer Estados Unidos en Bogotá. De hecho, esta tensión también fue percibida por el embajador de Moscú al parlamento colombiano y donde expresaba que el uso ilegítimo de la fuerza militar contra Venezuela por parte de otros Estados “será interpretado por el Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia solamente como un acto de agresión contra un Estado soberano y una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Pérez, 2019).

Gráfico 2. Venta de armas rusas destinadas a los países de América Latina entre 1992 y 2017



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Sánchez C., 2019

Sin embargo, como se ha planteado en líneas precedentes, la influencia rusa no sólo se encuentra concentrada en el ámbito militar sino también en el comercial, diplomático, cultural y tecnológico dejando en evidencia una presencia cada vez más activa en la región con el propósito de alcanzar varios objetivos estratégicos: en primer lugar, diversificar sus relaciones exteriores, ampliar mercados para sus empresas estatales y no estatales (especialmente en el sector energético y de hidrocarburos⁶) y garantizar una seguridad alimentaria con importaciones que actualmente vienen de países como Brasil, Ecuador, Chile, Paraguay y Argentina. En segundo lugar, asegurar el acceso a los flujos de tecnología e información digital global, ciencia y tecnología. En tercer lugar, contrarrestar el poder estadounidense en la región y por ende en el mundo con el objetivo de instaurar un orden mundial multipolar de carácter “post-occidental”. En cuarto lugar, proyectar una imagen de gran potencia y demostrar que la Federación Rusa no está aislada internacionalmente después de la imposición de las sanciones económicas por la Unión Europea y EE. UU. a raíz del conflicto en Ucrania⁷ (Ramírez D. B., 2019). En definitiva, aunque la Federación Rusa no tenga el poder de influencia global que ostentó la Unión Soviética durante la Guerra Fría, aun cuenta con importantes instrumentos, pero sobre todo con la voluntad de influir significativamente en la política mundial.

4. LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN EN LA “FRONTERA CALIENTE” COLOMBO-VENEZOLANA

La puerta de entrada de la República Islámica de Irán a la región de América Latina se ha dado a través de Venezuela. Las relaciones Irán-Venezuela en sus inicios giraron en torno exclusivamente a los temas relacionados con la OPEP, sin mayores transacciones bilaterales de tipo comercial, sin embargo, con la llegada al poder de Mahmoud Ahmadiyad la relación entre las dos naciones se fue afianzando dado que los ideales antiimperialistas y anticapitalistas del líder iraní coincidían con las del presidente Chávez. En este sentido, durante el

6 Se destaca la petrolera rusa Rosneft cuyo director ejecutivo, Igor Sechin, se considera uno de los dirigentes de máxima confianza de Vladimir Putin.

7 Las sanciones económicas implementadas por la Unión Europea contra Rusia por el papel de Moscú en Ucrania, país al que arrebató en marzo de 2014 la península de Crimea y donde murieron 13 000 personas, fueron ampliadas por seis meses más el pasado junio del 2020. (DW, 2020)

periodo de gobierno de estos mandatarios no sólo se mejoraron las relaciones diplomáticas, sino que también las relaciones comerciales se incrementaron y se ampliaron a otros sectores más allá del petróleo. De acuerdo con Fernández Arteaga (2010), el intercambio entre ambos países empezó a incrementar en el mandato de Chávez sustancialmente. A partir del 2001 se registran intercambios comerciales \$188.626 e incrementó a \$1.1 millones en 2004, \$14.5 millones en 2005, y llegó a los \$50.7 millones en 2006. Aunque el Fondo Monetario Internacional calcula que para el 2006 el intercambio bilateral estaba alrededor de los 16 millones de dólares, se estima que todos los montos pautados en los convenios suman unos veinte millones de dólares. Para septiembre del 2007 el Banco Internacional de Desarrollo (BID) de Irán se estableció en Caracas, lo que permitió cierto apoyo al sistema bancario venezolano y un mecanismo oportuno para evitar las sanciones financieras impuestas por Estados Unidos. La totalidad de las acciones del BID son propiedad del Banco Toyese Saderat Irán y los siete directores como también los rotativos, son ciudadanos iraníes (Arteaga, 2010). Para el 3 de abril 2009 se inauguró el Banco Binacional Irán-Venezuela y en ese mismo año se da la creación de la empresa mixta Veniran Rractor que es un proyecto con la empresa iraní ITMCO; la celebración de un contrato entre la empresa estatal venezolana Minerven y su par iraní Impasco, que otorga a esta última la concesión de una mina de oro, las operaciones para la extracción y enriquecimiento de uranio, lo cual nunca ha podido ser comprobado en su totalidad. En el área de viviendas se destaca la construcción en 2007 de 7 000 viviendas en el Estado Zulia, específicamente en el complejo urbanístico “Nueva Ciudad Fabricio Ojeda”, un proyecto que estuvo a cargo de PDVSA–Ducolsa y la empresa Iranian Housing Company (IHC). También es relevante el acuerdo entre la aerolínea estatal venezolana Conviasa y la compañía nacional de la República Islámica, Irán Air, que hizo posible que Venezuela se convirtiera en la puerta de entrada de los viajes de Irán hacia la región. Con respecto a los hidrocarburos, Irán también participa en la explotación de cuatro bloques del sector Ayacucho de la venezolana Faja Petrolífera del Orinoco (FPO)³⁴ a través de la empresa petrolera iraní Petropars y en 2007 se instaló una fábrica de cemento en el estado Monagas, cuya construcción fue ejecutada por la firma iraní Edhasse Sanat (Ramírez, 2020)

8 La faja del Orinoco es la mayor reserva comprobada del mundo, sin embargo, requiere inversión y tecnología especial para extraerlo y refinarlo.

De otro lado, se debe anotar que Venezuela ha suscrito con Irán algunos acuerdos en materia militar de los que se destacan la repotenciación de los aviones F5 que poseen una tecnología que las fuerzas militares iraníes. Igualmente, Irán trabaja en centros industriales militares de Venezuela para la producción de vehículos aéreos no tripulados, conocidos como Arpia, que se supone es la versión venezolana del modelo iraní conocido como Mohajer.

También se destaca que Irán trabaja en la producción de pólvora para usos militares, y otros proyectos que al parecer se guardan en el más fuerte secreto. Este aspecto en particular ha generado incomodidad no sólo en los Estados Unidos, sino también en países de la región como Colombia dadas las sospechas del patrocinio de Irán a Hezbolá, una organización designada como terrorista por los Estados Unidos; y las de esta con la guerrilla Colombiana de las FARC-EP, también designada como un grupo terrorista por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea. Incluso existen declaraciones públicas que Chávez le brindó apoyo a Hezbolá, entre ellas las del 18 de junio del 2008 por parte de la Oficina de Control de Activos Extranjeros que afirman las relaciones entre un diplomático y un ciudadano venezolano que trabajaron con dicho grupo armado, asimismo, “varias empresas fueron sancionadas junto con estos personajes: Ghazi Nasr al Din, ex encargado de negocios diplomáticos de Venezuela en Damasco y director de asuntos políticos en la embajada en ese país, y a Fawzi Ka'an, quien dice haber llegado a Venezuela en 1986 y es catalogado como “proveedor significativo” del Hezbolá en Latinoamérica” (Arteaga., 2010).

Tras la muerte de Hugo Chávez y la salida de Ahmadineyad, las relaciones entre estos países aún se mantienen y de hecho se han vuelto a reactivar en el gobierno de Nicolás Maduro y Hassam Rohaní, pues Venezuela ha recibido el apoyo diplomático de la República Islámica de Irán, durante la polémica internacional que se desató cuando un grupo de países en cabeza de Estados Unidos desconocieron la legitimidad de las elecciones que le permitieron la reelección de Nicolás Maduro. En ese contexto el presidente Hassan Rohani expresó que “Los estadounidenses se oponen básicamente a todas las revoluciones populares y a los Estados independientes, y quieren controlar el mundo abortando sus revoluciones y eliminando a los estados independientes” (Ariza, 2019) también aseguró seguir desarrollando sus relaciones bilaterales con el “Estado amigo de Venezuela” y que los “venezolanos neutralizarán los nuevos complots de Estados Unidos a través de la unidad y la solidaridad con el Gobierno” (Ariza, 2019).

Otros acontecimientos que han acercado a los países han sido de un lado, la muerte del general Quasem Soleimani, uno de los principales comandantes de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán⁹ y, de otro lado, la crisis del petróleo que se presentó al principio de año junto con las nefastas consecuencias que ha dejado la pandemia Covid-19. Frente a este particular, Irán ha apoyado al gobierno de Nicolás Maduro en la crisis sanitaria y económica con el envío de cargueros petroleros iraníes, hecho que generó molestias en la administración de Trump al punto que dictaminó el patrullaje de buques militares en agua del Caribe y ordenó a sus fuerzas armadas atacar y destruir cualquier embarcación iraní que se acerque de manera peligrosa a barcos estadounidenses (Moleiro, 2020).

Estas tensiones internacionales entre Estados Unidos e Irán se desarrollan sobre una de las fronteras más calientes o conflictivas del mundo entre Colombia y Venezuela, dado que cada país representa un sector contrario de la geopolítica mundial. Mientras que Colombia se alinea con los intereses de Estados Unidos y la OTAN, Venezuela se encuentra en el lado de Rusia e Irán. Este hecho, se acrecienta teniendo en cuenta los factores de riesgo, dinámicas de violencia y de economías criminales que se desarrollan en esta región como el narcotráfico, el contrabando, la corrupción, la minería ilegal, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas, la presencia de grupos y bandas criminales, junto con miembros de la guerrilla del ELN y de las disidencias de las FARC¹⁰.

CONCLUSIONES

América Latina ha recobrado una importancia geoestratégica significativa en la disputa por el poder entre potencias globales, debido a que, desde las últimas décadas se han venido presentando cambios importantes en el orden interna-

9 El general Soleimani acumulaba un gran poder y era una de las figuras más relevantes dentro del esquema de defensa iraní dado que comandaba la Fuerza Al Quds –que es considerada como una unidad de fuerzas especiales, el brazo de la propaganda ideológica, y como un servicio de inteligencia exterior muy efectivo capaz de poner en acción operaciones encubiertas–.

10 Una de las situaciones que aumentan las tensiones en la frontera entre Colombia y Venezuela es la corrupción en el régimen venezolano y sus vínculos con el narcotráfico que han sido denunciados públicamente, tanto así que Estados Unidos emitió, a través de su órgano de Justicia, un documento en donde se ofrece recompensa de 15 millones de dólares por información que conduzca a la captura o condena de Maduro y otros 10 millones de dólares por algunos integrantes de su círculo cercano como Cordones, Carvajal Barrios y Cabello, por vínculos con el narcotráfico (Insight Crime, 2020).

cional que se constituyó tras el fin de la Guerra Fría. Este sistema internacional, postguerra fría, estaba marcada por el poder hegemónico del mundo occidental en cabeza de Estados Unidos, sin embargo, paulatinamente esto ha venido cambiando y se ha dado paso a un sistema internacional multilateral y post occidental. Lo cual ha sido posible gracias a las proyecciones económicas, diplomáticas, militares y geopolíticas de países como la República Popular de China, la República Federal de Rusia y la República Islámica de Irán, quienes han encontrado en la política aislacionista de Estados Unidos una oportunidad para ampliar su área de influencia a lugares de tradición norteamericana como es América Latina.

Aunque los intereses de las potencias extracontinentales varíen entre sí, cada una de ellas han venido forjando un entramado de alianzas económicas y políticas con los países latinoamericanos que le ha permitido la entrada exitosa y progresiva a la región. Es más, la llegada de estas potencias al continente americano guarda una relación entre sí y difícilmente se podrían entender de manera aislada. El compromiso de Rusia con América Latina debe verse en el contexto del creciente papel de China en la región. Si bien EE. UU. sigue siendo el socio comercial más importante de la región, el comercio con China está aumentando rápidamente. El comercio total entre China y América Latina entre 2006 y 2016 aumentó en más del 200 %, en comparación con un aumento del 38 % del comercio entre EE. UU. y América Latina. Mientras que el papel de Rusia como socio comercial es claramente menor, (aunque su comercio con la región aumentó en un 44,1 %) (Milosevich-Juaristi, 2019), el gobierno de Putin les ha dado prioridad a las transferencias militares, a las relaciones diplomáticas y políticas, especialmente con los Estados latinoamericanos que son contrarios a las políticas estadounidenses.

Ahora mientras China establece relaciones comerciales y diplomáticas que están más allá de las posiciones ideológicas, y casi que únicamente demarcadas por el espinoso asunto del reconocimiento o no del gobierno de Taiwán, Rusia está más encaminada a establecer relaciones con países que cumplen básicamente tres requisitos: uno, antiguos aliados del periodo soviético; dos, países con claras posiciones antiestadounidenses; y tres, países con los que tradicionalmente estableció relaciones comerciales inalterables. Mientras que Irán está encaminada al desarrollo de acuerdos comerciales, apertura de mercados y afianzamiento con gobiernos contrarios a Estados Unidos que le permitan minimizar el poderío occidental y la intromisión de Washington en los asuntos del Medio Oriente.

Entre tanto esta disputa geopolítica de los dos bandos se lleva a cabo de manera más significativa en una de las fronteras más calientes del globo entre Colombia y Venezuela, frontera que se caracteriza por albergar una serie de dinámicas conflictivas y de criminalidad que desestabilizan territorios, ponen en riesgo la seguridad de los países involucrados y la región, al tiempo que representan un importante desafío para la comunidad internacional.

REFERENCIAS

- Ariza, J. (2019). *Gobierno Bolivariano de Venezuela: Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores*. <http://mppre.gob.ve/2019/02/02/rohani-apoyo-gobierno-venezuela-bilaterales/>
- Arteaga, A. G. (2010). *Las Relaciones Internacionales entre Irán y Venezuela (2005-2009): un análisis a partir de los aportes teóricos de Henry Kissinger*. Universidad Metropolitana.
- Centro venezolano de estudios sobre China. (2019). *China-Venezuela: una asociación estratégica integral. Informe de Relaciones Bilaterales 2018-2019*. <https://cvechina.org/2019/07/19/informe-china-y-venezuela-una-asociacion-estrategica-integral/>
- Crivelli, E., & Lo Brutto, G. (2019). Las relaciones entre China y América Latina en la segunda década del siglo XXI. *Cuadernos del Cel*. VI(7), 56-73.
- DW. (2020). La UE prolonga seis meses las sanciones contra Rusia por Crimea. DW. <https://www.dw.com/es/la-ue-prolonga-seis-meses-las-sanciones-contr-rusia-por-crimea/a-53874443>
- Frankopan, P. (2019). *Las nuevas Rutas de la Seda. Presente y Futuro del mundo*. Crítica.
- González, G. P. (2009). El Socialismo del siglo XXI en Venezuela: reflexiones sobre una década de tensiones. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 127-145.
- Insight Crime. (27 de Marzo de 2020). Acusación de EE. UU. detalla aventuras del presidente de Venezuela en el narcotráfico. *Insight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/acusacion-de-ee-uu-detalla-aventuras-del-presidente-de-venezuela-en-el-narcotrafico/>
- Jordán, J. (2018). Un modelo de análisis geopolítico para el estudio de las Relaciones Internacionales. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-44. <https://www.ieee.es/temas/recursos-documentales/2018/DIEEEM04-2018.html#:~:text=Un%20modelo%20de%20an%C3%A1lisis%20geopol%C3%ADtico%20para%20el%20estudio,relaci%C3%B3n%20los%20procesos%20pol%C3%ADticos%20con%20las%20variables%20geogr%C3%A1ficas.>
- Mersheimer, J. J. (2003). *The Tragedy of the Great Power Politics*. Norton.

- Milosevich-Juaristi, M. (2019). Rusia en América Latina: repercusiones para España. *Real Instituto El Cano*, 92. <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/rusia-en-america-latina-repercusiones-para-espana/>
- Moleiro, A. (25 de mayo de 2020). La llegada a Venezuela de buques petroleros iraníes eleva la tensión con EE. UU. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2020-05-25/la-llegada-a-venezuela-de-buques-petroleros-iranies-eleva-la-tension-con-ee-uu.html>
- Pérez, Á. P. (2020). ¿Retos pospandemia?: China pide paso. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 15. https://www.ieee.es/publicaciones-new/COVID-19/DIEEO80_2020AGUPAR_China.html
- Pérez, V. A. (2019). *Relaciones bilaterales entre Rusia y Venezuela: proyecciones e intereses del Kremlin en el país suramericano*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Ramírez, C. S. (2020). La política exterior extra continental de Hugo Chávez Frías: Rusia, China e Irán. En M. T. Romero, *Castrochavismo internacional: 20 años de ambición y destrucción* (págs. 119-138).
- Ramírez, D. B. (17 de marzo de 2019). Rusia: nuevas sanciones enmarcan los cinco años de la anexión de Crimea. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20190317-crimea-anexacion-rusia-sanciones-ucrania>
- Sánchez, A. T. (2015). *La Política Exterior de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez: principios, intereses e impacto en el Sistema Internacional de post-guerra Fría*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Xinhua Español. (13 de mayo de 2020). China entrega quinta ayuda técnica a Venezuela como parte de la lucha conjunta contra COVID-19. *Xihua Español* http://spanish.xinhuanet.com/2020-05/13/c_139052631.htm

CAPÍTULO 4

El *Land Grabbing* o acaparamiento de tierras: el caso de China en América Latina

Diana Andrea Gómez Díaz¹

INTRODUCCIÓN

El acaparamiento de tierras internacionales, las inversiones extranjeras en tierras o extranjerización de la tierra, más conocida en la literatura sobre el tema como “*Land Grabbing*” (Cotula, 2009, 2011 y 2016; Borras, 2011; Constantino, 2019),² hace referencia en este artículo al control de extensiones relativamente amplias de tierra y otros recursos naturales a través de una variedad de mecanismos económicos, jurídicos y políticos que involucran capital a gran escala, y a menudo, cambian la orientación del uso inicial de los recursos hacia el carácter extractivo (Borras 2011, p. 851).

1 Profesora Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales. dagomezdi@unal.edu.co

2 Para un mayor acercamiento a la literatura sobre el acaparamiento de tierras, ver: Arezki, Rabah; Deininger, Klaus; Selod, Harris. *What Drives the Global Land Rush?* World Bank Development Research Group, Washington, 2011. Borras, Saturnino M., Kay, Cristóbal, Gómez, Sergio. “Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America.” *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d’Études du Développement* 33, 2011. p 402-416. Y Deininger, Klaus; Byerlee, Derek. *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* World Bank, *Washington*, 2009

Estos mecanismos de apropiación se manifiestan de distintas formas entre las que se incluyen el “acaparamiento verde”, cuando las transacciones de tierras son para fines ambientales; “acaparamiento minero”, para recursos minerales subterráneos; y “acaparamiento de aguas” enfocado en los recursos hídricos de un área determinada.

El acaparamiento de tierras se entiende entonces como el resultado de las políticas de liberalización adoptadas por las economías nacionales que han tendido a reforzar su dependencia de factores de ventaja comparativa según lo determinado por las fuerzas del mercado internacional (Puyana y Constantino, 2015). Esta perspectiva, destaca la cuestión política del control de los recursos relacionados con la tierra. Para comprender la dinámica del control territorial se debe examinar cuidadosamente el papel de los acaparadores de tierras y los operadores domésticos en los países “anfitriones”. En calidad de actores activos, los Estados inversionistas, buscan obtener el control sobre la tierra y de paso lograr obtener control sobre los recursos disponibles. Dichos Estados, son impulsados por políticas que dan lugar a la creación de estrategias de seguridad alimentaria, seguridad energética o la mitigación frente al cambio climático. En tal contexto, cuando la adquisición de tierras es para la producción de alimentos, el Estado inversionista prioriza aquellos Estados, territorios o regiones donde el costo de la tierra, y la producción y circulación de los productos de interés, son relativamente bajos. Esta realidad, evidencia la asimetría entre Estados con altos ingresos, pero con dificultades para disponer de suficiente extensión territorial, áreas fértiles o la necesidad de alimentar grandes masas de población; y Estados en desarrollo, con ausencia de legislaciones claras y efectivas para ejercer control y soberanía sobre sus territorios, con marcada desigualdad dentro de su población caracterizada por un creciente número de necesidades básicas insatisfechas, pero con vastas y/o fértiles zonas con recursos naturales y capacidad para producir insumos y alimentos en calidad y cantidad. Dicho de otro modo, el acaparamiento de tierras refleja la situación de demanda de recursos naturales por parte de los centros donde se concentra el capital, que suelen ser preponderantemente las grandes potencias, y la oferta no consentida o manifiesta de tierras y recursos que albergan los Estados más pobres. En este sentido, las características del fenómeno y el análisis de los actores que invierten resultan determinantes para comprender la dinámica del acaparamiento de tierras.

Con miras a explicar las características del acaparamiento de tierras en primer lugar cabe preciar que el objeto de interés de las transacciones de tierras

comerciales (trans) nacionales gira principalmente en torno a la producción y exportación de alimentos para humanos, alimentos para animales, generadores de biocombustibles, madera y minerales (Borras y Franco, 2012, p. 34).

Otra característica que algunos autores especifican es que las adquisiciones de tierras son a gran escala, aclarando inclusive que el tamaño de dichas extensiones de terrenos se mide en múltiplos de 1 000 kilómetros cuadrados (390 millas cuadradas) o 100 000 hectáreas (247 000 acres), por lo tanto, se trata de territorios mucho más vastos que los que se hubieran podido adquirir en el pasado (*The Economist*, 2009). Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el fenómeno simplemente se enmarca en el uso de más de 1 000 hectáreas de tierras (Constantino, 2019). Autores como Borras, Saturnino, Hall y otros califican el fenómeno como “apropiación global de la tierra”, se ha convertido en un término usado para describir y analizar la tendencia actual hacia transacciones de tierras comerciales (trans) nacionales a gran escala (Borras Jr., Saturnino M.; Ruth Hall et al., 2011).

Sobre los actores que realizan las inversiones, cabe decir que el fenómeno es propio de Estados potencia del mundo industrializado, en años más recientes—desde inicios del siglo XXI— las potencias emergentes han venido sumándose y compartiendo protagonismo. Esto implica una diversificación geográfica y regional que antes no se registraba.

Este contexto de países con altas demandas de materias primas y países con grandes dificultades económicas además con conflictos sociales, pero con alta riqueza de recursos naturales, lleva a que se facilite la inserción extranjera en los territorios vulnerables por la vía de la inversión e impulso de proyectos donde terminan concentrando grandes extensiones de tierra.

Es ahí donde la captura corporativa, entendida como “las maneras en que una élite económica socava la realización de los derechos humanos y perjudica el medio ambiente mediante el ejercicio de una influencia indebida sobre los encargados de tomar las decisiones en el ámbito nacional e internacional” (Red-DESC, 2015, p.1), toma forma, comienza a constreñir al Estado obligándolo a legislar y tomar decisiones a favor de sus intereses o a tener el consentimiento del mismo y co-gobernar con él, situaciones que en la mayoría de los casos van de la mano con el acaparamiento de tierras.

Un elemento característico de la manera en que las transacciones tienen lugar producto del interés en el acaparamiento de tierras es que desafían la transparencia respecto a la información sobre dimensión de las áreas, límites,

propiedad y jurisdicción. Así mismo, el acceso y los términos de uso de la tierra suelen ser difíciles de verificar (Borras et al. 2011; Cotula 2012; Edelman 2013; Scoones et al. 2013; Lazarus, 2014). En efecto, autores como Ruth Hall consideran que el “término ‘acaparamiento de tierras’, aunque efectivo, oculta gran información sobre la legalidad, estructura y resultados de los acuerdos comerciales de tierras, y desvía la atención de los roles de las élites nacionales y los gobiernos como socios, intermediarios, y beneficiarios” (Ruth 2011) este aspecto es de singular importancia dada la tendencia a mostrar que el acaparamiento de tierras es solamente una actividad de grandes corporaciones y empresas, sin evidenciar su vínculo con las élites políticas y los gobiernos. En portugués, *land grabbing* se traduce como “*grilagem*”, la expresión revela efectivamente un significado siniestro e involucra abusos y acciones arbitrarias contra los antiguos ocupantes, procedimientos irregulares, adquisición privada ilegal de tierras por la vía violenta, junto a la explotación de la riqueza, el daño ambiental y la amenaza a la soberanía (Devisate 2019, pp. 10-15.)

1.1 LOS DIFERENTES ABORDAJES

Autores como L. Cotula cuestionan si el proceso de adquisición de tierras es acaparamiento de las mismas o una oportunidad de desarrollo (L. Cotula 2016). En el trabajo de Cotula se abordan todas las regiones donde se han realizado adquisiciones significativas (Asia, África y América Latina), y se argumenta que las adquisiciones pueden generar desarrollo local si el Estado las maneja y regula adecuadamente. En palabras de Cotula: *‘The accommodation of the structuring of agricultural investment may mean the loss of some opportunities, but it also means that the benefits from the opportunities implemented can achieve their maxim potential’* (L. Cotula 2016, 26)39³.

Mientras algunos investigadores en la misma línea de Cotula aducen que el proceso de “*land grabbing*” es parte de la dinámica del desarrollo del capitalismo y por ende necesita ser controlado y regulado, no siendo necesariamente dañino en sí mismo, sino que puede generar un gana-gana para todas las partes (Deininger y Byerlee 2009.); (Arezki 2011); (R. M. Meinzen-Dick 2009); otros

3 Traducción libre de la autora: “La acomodación de la estructuración de la inversión agrícola puede significar la pérdida de algunas oportunidades, pero también significa que los beneficios de las oportunidades implementadas pueden alcanzar su máximo potencial”.

autores como Cochet y Merlet (2011), demuestran que los inversionistas públicos y privados han estado adquiriendo o expropiando tierras con una intensidad alarmante y ante la ausencia de un mecanismo efectivo para controlar esta tendencia. En esa misma línea, para Reydon y Bukvar, “*The evidence shows that this body of regulations, by virtue of the absence of regulation of land property and inadequate land registration, does not manage to achieve its objective of controlling land acquisition by foreigners*” (Reydon & Bukvar, 2017, p. 1154)⁴.

La literatura sobre el tema, evidencia la configuración de dos posturas claramente diferenciadas que ubican, por un lado, investigaciones financiadas por agencias multilaterales⁵, y, por otro lado, la posición de ONGs y consorcios de universidades a nivel mundial. Estas últimas insisten en que lo que debe cuestionarse no es “la forma” en que se acapara la tierra, sino “para qué” se acapara la tierra: “hay que tener en cuenta todos los problemas asociados a la explotación extractiva de la tierra para abastecer la demanda de alimentos y energía de los países industrializados” (J. F. Borras 2011) , En efecto, una adición a muchos contratos entre gobiernos e inversionistas es la denominada “Cláusula de Estabilización” (Stabilisation Clause), que protege a los segundos del efecto de las regulaciones gubernamentales modificadas. Dichas cláusulas son ventajosas para las empresas, mientras dificultan gravemente la capacidad de los gobiernos para abordar las posibles implicaciones sociales y / o ambientales de los proyectos.

Una visión integral del acaparamiento de tierras ha sido desarrollada por Saskia Sassen en *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global* (Saskia Sassen 2015). Las raíces del fenómeno se remontan a las consecuencias de los programas de reestructuración del FMI y del Banco Mundial implementados por el Sur Global a partir de la década del 80 del siglo pasado. A ello se sumó el levantamiento de las barreras a las exportaciones e importaciones instaurado por la OMC. Se trató de una serie de condicionamientos que se convirtió prácticamente en norma, en nombre de “la libertad de comercio”, donde consecuentemente entró el mercado de tierras.

4 Traducción libre de la autora: “La evidencia muestra que este conjunto de regulaciones, en virtud de la ausencia de regulación de la propiedad de la tierra y del registro adecuado de la tierra, no logra alcanzar su objetivo de controlar la adquisición de tierras por parte de extranjeros”.

5 Señalan que las grandes inversiones en tierras por parte de extranjeros benefician tanto a los inversores (con las ganancias producidas), como a los gobiernos de los países receptores en términos del aumento de sus recaudos fiscales, además los campesinos y trabajadores rurales, a través del aumento en el empleo rural y la mejora en las condiciones de la infraestructura.

1.2 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COMPRA DE TIERRAS EN EL MUNDO

El acaparamiento de tierras, como fenómeno global, se originó en la última década del siglo XX de la mano de las principales corporaciones agroalimentarias estadounidenses, algunos fondos europeos y posteriormente se vincularon capitales chinos. Entre las corporaciones estadounidenses que iniciaron este modelo de negocio, están las grandes empresas transnacionales que controlan la mayor parte del comercio agrícola en todo el mundo, en particular, George Soros's Adecoagro. Esta transnacional intervino por primera vez en la región adquiriendo tierras inicialmente en Argentina en el año 2002, en medio de la aguda crisis política y económica argentina, donde aprovechó la coyuntura haciéndose a la compra de 74 000 hectáreas que vendió Gregorio Pérez a *Companc Pecom Agropecuaria* (Harvey 2004)⁶.

Las empresas europeas que participaron en la adquisición de la tierra durante el primer decenio del siglo XXI, concentraron la mayor parte de su inversión en África y Asia. Allí, el destino de sus emprendimientos estuvo marcado principalmente por la producción de aceite de palma, azúcar, café, fruta y madera. Con el advenimiento de la crisis financiera de 2008, los nuevos inversionistas se convirtieron también en vendedores de tierras. En este punto, la crisis financiera global y la crisis alimentaria de 2007-2008 se conectaron a través de la financiación del sector agroalimentario. Jayati Ghosh muestra cómo la desregulación llevada a cabo en los Estados Unidos en la década de 2000, permitió la entrada de los sectores financieros (como los fondos de pensiones y bancos), sin ningún requisito ni supervisión normativa, lo que facilitó el comercio de materias primas, que hasta entonces había sido prohibido por ley para desalentar la especulación financiera en estos productos (Ghosh 2010).

Por lo tanto, como consecuencia de la crisis financiera internacional, la tierra se convirtió en la opción más atractiva para las empresas, especialmente las agroindustriales y los administradores financieros interesados en la reducción de los riesgos de sus carteras (L. Cotula 2010). Esto contribuyó al aumento de los precios de los alimentos y los precios de los combustibles y el aceite, provocando una crisis alimentaria en muchos países, especialmente en África, y dando lugar a una creciente inversión en tierras, y al aumento en los precios

6 HLPE (*High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*).

de los alimentos de numerosas naciones, lo que incrementó la rentabilidad de la inversión en la tierra (Puyana, 2015, p. 109).

El aumento del costo del petróleo y de los precios de los alimentos en 2008 estimuló a más países a comprar tierras aptas para el cultivo en el extranjero. Esto desencadenó que los países que vendieron sus tierras acarrearán impactos tales como la acelerada pérdida de la biodiversidad, el incremento de las emisiones de dióxido de carbono, y un mayor uso y control del agua, entre otros factores.

Pero la disminución de la tasa de ganancia a partir de la crisis financiera internacional de 2008 estimuló la búsqueda de nuevas oportunidades de inversión en el acaparamiento de tierras. Esta veta de negocio fue posible debido a las reformas estructurales introducidas en la década anterior en la mayoría de los países de destino, entre ellas la privatización de tierras públicas o comunes, y la venta o arrendamiento de tierras privadas. Anteriormente, en ambos casos, el papel de los Estados nacionales era fundamental. La disminución de la inversión en tierras comenzó en el año 2011 y tiene que ver con el final del pico de los precios internacionales de las materias primas⁷. A partir de la crisis mundial de 2007-2008, la inversión comenzó a ser dirigida a nuevas regiones.

Otros factores que se identificaron en la desaceleración de la compra de tierras por parte de Estados y empresas transnacionales son la disminución en los precios de mercancías, decepciones en el regreso de la inversión y una escalada de las críticas hacia la reputación que genera la práctica del “*land grabbing*”. A su vez, también coadyuvó la baja en los precios del petróleo, la cual afecta el mercado de los biocombustibles que es uno de los principales factores que generan interés en la compra de tierras a nivel internacional (L. Cotula 2016).

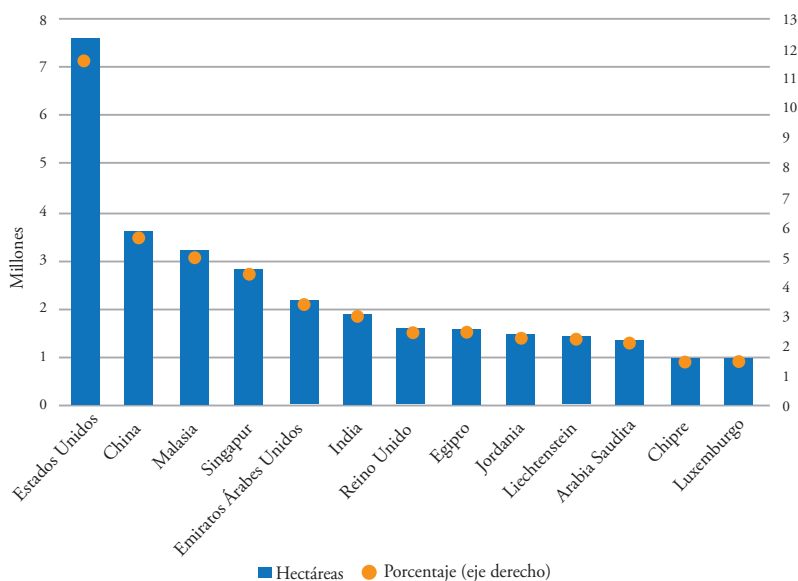
A pesar de lo anterior, para 2015, las empresas extranjeras habían adquirido aproximadamente de 50 a 80 millones de hectáreas de tierra en los países en desarrollo, dos tercios de esta en África sub-sahariana (Onoja 2015, pp. 173-88). Se trata de empresas de propiedad estatal y las empresas privadas a pequeña y gran escala, así como las multinacionales de los países occidentales y otras naciones, las cuales están cada vez más involucradas en la extracción de los recursos naturales, el sector forestal, y la inversión en tierras agrícolas en

7 Para un análisis más a fondo de este fenómeno, véase Cypher, James M. “Neoeextracciónismo y primarización: términos de intercambio en América del Sur,” 2014, pp. 117-141 en Girón, Alicia (ed.). *Democracia, financiarización y neoeextracciónismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México.

otros países para la producción de biocombustibles, arroz, cereales madera y otros productos (Lagerkvist 2014).

Según cifras de Land Matrix⁴⁴ ⁸, 112 de los 195 países que reconocen a la ONU, habían comprado o vendido internacionalmente tierras en 2016 (Matrix 2016). Land Matrix también reportó en ese mismo año la existencia de 70 millones de hectáreas cubiertas por *land grabbing*. El comercio de tierras tras ser exclusivamente dominado por grandes potencias como Estados Unidos, Reino Unido y otras naciones del mundo industrializado occidental, hoy está liderado por Estados Unidos, la República Popular China (RPCh), Malasia, Singapur, países árabes, India y Reino Unido. Se evidencia aquí la suma de nuevas potencias emergentes y pequeños países ricos o ciudades-Estado, como se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Hectáreas adquiridas según país de origen y participación en el acaparamiento de tierras mundial (2000-2017)



Fuente: Constantino, 2019, con base en la información suministrada por Land Matrix, p. 247.

⁸ Land Matrix es una iniciativa impulsada por distintas organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas que a partir del año 2009 iniciaron la recolección de datos. La base de datos de Land Matrix incluye transacciones de tierras destinadas a la agricultura, la forestación, turismo, industria, conservación, energías renovables y otros.

Los países receptores con mayores índices de acaparamiento de tierras en el mundo son Brasil, Sudan, Madagascar, Filipinas, Mozambique e Indonesia (Holden & Pagel, 2013). Se trata de países en desarrollo poseedores de grandes extensiones de tierra fértil.

La rentabilidad de la tierra es probable que aumente en los próximos años, ya que la población mundial crece y las restricciones sobre el agua y otros recursos naturales se viene incrementando. Teniendo en cuenta el crecimiento demográfico y la crisis climática, no es difícil suponer que la competencia por las tierras con potencial agrícola se incrementará en el futuro.

1.3 ¿POR QUÉ CHINA COMPRA TIERRAS?

A pesar de que es el hogar de 21 % de la población mundial, China tiene sólo el 8.5 % de la superficie cultivable total del mundo y el 6.5 % de las reservas mundiales de agua y las estimaciones sugieren que alrededor de un tercio de las tierras de cultivo en China están degradadas o contaminadas (Diálogo Chino, 2015).

Otras fuentes aluden a que el 37 % del territorio de China sufre de degradación de los suelos debido a actividades antrópicas, sobremecanización, minería y contaminación de fuentes de agua y aire debido a la industria. De ahí que el área cultivable disponible *per cápita* en el país sea sólo el 40 % de la media mundial (Xinhua 2013). De hecho, desde el comienzo del siglo XXI, China ha perdido más de ocho millones de hectáreas de tierra cultivable a causa de la urbanización y la industrialización, los programas de replantación de bosques y los daños causados por los desastres naturales. Para agravar el problema de la reducción de las tierras cultivables, el pueblo chino viene cambiando las preferencias alimentarias y requiere, concomitante con el aumento de sus ingresos, más alimentos para lograr satisfacer su demanda alimentaria. Este cambio se debe a la mejora del nivel de vida de China como resultado del crecimiento económico. A medida que sus ingresos aumentan, los chinos tienden a consumir más calorías. De hecho, se estima, que el consumo calórico en China hoy se promedia en 3 000 cal/día, acercándose al consumo de Estados Unidos que está por encima de las 3 500 cal/día por habitante. Se trata de nuevo contexto que demanda recursos con los que no cuentan, teniendo que mirar otros territorios para suplir las demandas nutricionales de su población, las cuales incluyen, a diferencia del pasado, más alimentos no básicos en su dieta tradicional como carne, pescado, frutas, huevos y productos lácteos (Jiao 2012). Por lo

tanto, la capacidad de China para producir suficiente comida para alimentar a sus ciudadanos es limitada⁹, y esta deficiencia se incrementará con los efectos devastadores del cambio climático. Debido a estas limitaciones, la seguridad alimentaria es una política prioritaria para China (Duggan, China in Global Food Security Governance, 2015). El gobierno chino tiene claro que la producción nacional ya no satisface la demanda interna actual y la RPCh se enfrenta a una serie de retos que se enmarcan dentro del cambio climático, ya que este está vinculado a enfermedades de los cultivos, la desertificación, la contaminación del aire y del agua, y un mercado de comida internacional ineficiente que, en virtud de su estado actual, no puede satisfacer la futura demanda creciente de alimentos para China. Además, la tierra más fértil del país asiático depende del riego, el cual se ve amenazado por la escasez del agua, y los cambios drásticos del clima que se traducen en inundaciones y sequías. El agua es ya escasa, especialmente en el “Norte seco”, que abarca todas las áreas al norte de la cuenca del río Yangtzé y tiene dos tercios de las tierras de cultivo del país, pero sólo una quinta parte de su agua (Jiajun Wen 2012).

1.4 EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS POR PARTE DE CHINA

Por las razones anteriormente expuestas, China requiere asegurar enormes cantidades de tierra extranjera como una medida adicional para asegurar los suministros de alimentos y energía (Mills 2015). Las empresas chinas comienzan a invertir al inicio del presente siglo cuando la RPCh denota una profusa y creciente capacidad económica. Las empresas que invirtieron en tierras entre los años 2000 y 2008 fueron en gran parte de propiedad estatal. *China International Water and Electric Corporation* comenzó a adquirir tierras para la producción de alimentos en América Latina en el 2000 y, al mismo tiempo, la Corporación Nacional China para la Cooperación Económica de Ultramar

9 Cabe recordar que en la conciencia colectiva aún están vivos eventos traumáticos en el pasado reciente de China como la hambruna generada tras el estrepitoso fracaso de la política económica del Gran Salto Adelante (1959) y de la Revolución Cultural (1966-1976), que provocaron 38 millones de muertes, según cifras extra oficiales. En las escuelas de la China de hoy, a los niños se les enseña desde muy pequeños la difícil ecuación a la que se enfrenta a diario su país con unos pocos caracteres: *renduo dishao* (“mucha gente, poca tierra”). En 1995 Lester R. Brown expuso en su libro “¿Quién alimentará a China?” (*Who Will Feed China?*) que el país asiático tendría que recurrir a la importación de alimentos y describe los problemas de suministro que resultarán a medida que la producción mundial lucha por satisfacer una demanda sin precedentes.

comenzó a invertir en los países asiáticos. Esta inversión china en el extranjero, hace parte de la política del gobierno denominada “*Going out/Going Global*” de China, que fue lanzada en 1999 y dirigida a la apertura de nuevas oportunidades de inversión para la expansión del capital chino en el resto del mundo (Hofman 2012), incluyendo la compra de tierras agrícolas y el envío de trabajadores a cultivar la tierra (R. h.-l.-a.-t.-g.-i.-o.-f. Spencer 2008).

Otra compañía que se sumó es la *China National Complete Plant Import & Export Corporation*, la cual desde el 2003 hasta el 2011 realizó inversiones en distintas regiones del mundo para un total de 25 045 hectáreas, principalmente para explotación agrícola y de energías sustentables. La mayoría de estas explotaciones agrícolas fueron para la generación de biocombustibles (Matrix 2016).

La urbanización y la industrialización en la RPCh demandaron la necesidad de materias primas y alimentos; además, para fortalecer los propios procesos industriales, se fomentó el aumento en el consumo interno, lo que se reflejó en el alza del consumo de alimentos. Por estos motivos, existe una mayor presión sobre la necesidad de tierra cultivable. Con el fin de producir alimentos suficientes para sostener los nuevos 15 183 700 ciudadanos chinos que nacen cada año (Banco Mundial 2019), el gobierno de la RPCh ha comprado tierras desde Argentina hasta Filipinas, pasando por África, Europa Oriental, países de Sudeste Asiático y Asia Central como Kazajistán.

Mapa 1. El acaparamiento de tierras en el mundo por parte de China



Fuente: (Matrix 2016)

En ese contexto, China ha tomado la delantera en la importación de productos agrícolas claves. Según datos de la FAO, la RPCh fue responsable del 63,6% de las exportaciones mundiales de soya y del 51 % del comercio mundial de semillas oleaginosas en 2013. Para China, los productos agrícolas se importan para satisfacer las demandas nacionales cada vez mayores no solo de su gran población, sino también para forraje y combustible, dada la flexibilidad de ciertos cultivos. Como resultado, los chinos han adquirido más de 11 millones de hectáreas de tierra en el exterior (Xu 2018).

1.5 EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS EN AMÉRICA LATINA

El acaparamiento de tierras ha sido mucho más estudiado cuando se trata de África, dada la larga trayectoria, dimensión e impacto que este modelo ha tenido sobre ese continente. En cambio, en América Latina, el concepto y el estudio del acaparamiento de tierras es bastante más reciente está fundamentado en la extranjerización y en la concentración de tierras, actualmente el fenómeno se encuentra presente en por lo menos una docena de países en la región (Borras *et al.*, 2013; Gómez, 2013; Soto Baquero y Gómez, 2014, citados por Constantino, 2019, p.80). Muy pocos estudios analizan el acaparamiento de tierras en América Latina. Borras *et al.* (2011 y 2012) son los primeros autores en contribuir con investigación y análisis, sostienen que el Estado tiene un papel decisivo que desempeñar en el acaparamiento de tierras, teniendo en cuenta que la adquisición de tierras tiende a ser económica, social y ambientalmente perjudicial en los lugares donde se lleva a cabo.

El acaparamiento de tierras por parte de extranjeros en América Latina comenzó a ganar fuerza desde 2008, cuando los países desarrollados iniciaron la diversificación de sus inversiones. Las investigaciones sobre los países donde más se invierte en acaparamiento de tierra en América Latina varían. Empero, los tres países que reciben la mayor inversión en la adquisición de tierras por extranjeros son Argentina, Brasil y Colombia, países en los que la concentración de tierras es significativa¹⁰.

10 El estudio del acaparamiento de tierras en países latinoamericanos se ha concentrado en Argentina y Brasil, para lo cual se recomienda consultar Murmis, Miguel., Murmis, María Rosa. "El caso de Argentina," pp. 15-59 en Soto Baquero, Fernando., Gomez, Sergio (eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y extranjerización*. FAO, Roma. Sauer, Sérgio., Pereira, Sérgio. "Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil", Paper presented

El siguiente gráfico da cuenta de grandes transacciones de tierra que llegaron a concretarse y concluir en el subcontinente latinoamericano.

Tabla 1. Grandes transacciones concluidas de tierra para América Latina y el Caribe

Países	Número de transacciones	Superficie de contrato (ha)
Brasil	97	4661168
Argentina	193	3344649
Guyana	6	1375001
Uruguay	62	1085788
Paraguay	33	673259
Colombia	58	613273
Perú	58	409256
Nicaragua	22	383410
Chile	13	296764
Guatemala	10	98548
Venezuela	1<	60000
Bolivia	4	39455
México	7	21029
Ecuador	6	20081
Jamaica	1	18000
Costa Rica	4	13092
Honduras	5	11571
Cuba	1	5000
Panamá	2	3051
Belize	2	2832
Surinam	1	823
Total	586	13136050

Fuente: Constantino, A. 2019. Fiebre por la tierra. Debates sobre el *land grabbing* en Argentina y América Latina. Colección Chico Mendes. Argentina: Ed. El Colectivo. p. 83.

La inversión, al concentrarse principalmente en Argentina, Brasil, Guyana, Uruguay, Paraguay y Colombia, representa la mayor parte de la compra de tierras en la subregión. Para autoras como Puyana y Constantino (2015), y Constantino (2019), el objetivo explícito de la inversión china en tierras allí

at the International Conference on Global Land Grabbing, Sussex, UK, abril 6-8. 2011.

es, además de la búsqueda de ganancias en producción de alimentos y valorización del suelo, adquirir un suministro garantizado de alimentos baratos para su población. El proyecto chino de acaparamiento de tierras es visto con preocupación por cuanto el beneficio es unilateral para China y así garantizar su seguridad alimentaria. Tal proyecto se ejecutaría a través de una política de “deslocalización agrícola” que arroja como resultado más contundente que el 60 % de la soja que importa China, procede de América Latina. Dichas importaciones vienen de Brasil (el 77 % en 2015), Argentina (18 %) y, más recientemente, también de Uruguay (5 %) (Cepal, 2018, p. 21)¹¹.

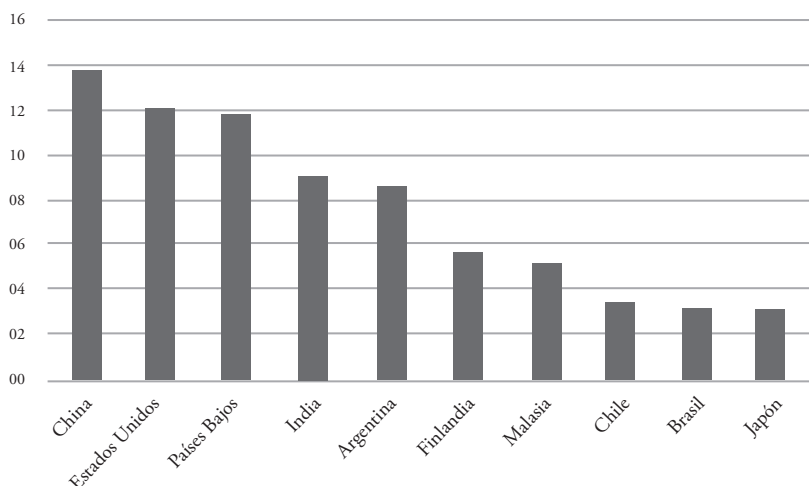
Pero en el proceso de acaparamiento de tierras, China es un “recién llegado” a la región. El país asiático se convirtió en el primer Estado en adquirir tierras en América Latina tras sobrepasar a Estados Unidos hacia 2017.

En la actualidad China y Estados Unidos ocupan el 25,9 % de las tierras acaparadas en el subcontinente. En contraste con otras regiones, donde uno u otro de estos dos países domina el mercado de tierras (los Estados Unidos en África y Oceanía; China en Asia y Europa del Este), en América Latina, ambos son importantes (Constantino, 2019).

Los Estados que más aparecen en los resultados de las escasas investigaciones existentes son Brasil, Argentina, Colombia, Bolivia, Jamaica, Cuba, Chile, Perú, Uruguay y Paraguay. Según Land Matrix, los primeros cinco países con mayor número de grandes transacciones de tierras registradas son Argentina, Brasil, Uruguay, Perú y Colombia. La orientación de los bienes producidos demuestra que el objetivo principal de los inversionistas chinos se convirtió en la producción y exportación a China de soja, trigo, sorgo, maíz, así como azúcar y algodón.

11 No obstante, la contundencia de las cifras, un estudio afirma, y de manera contraria a las noticias divulgadas por los medios de comunicación, que China no adquiere la soja de la región latinoamericana a través del acaparamiento de tierras, debido a que numerosas negociaciones en esa materia nunca concluyeron. Su estrategia se centró en las grandes empresas mercantiles transnacionales que controlan toda la cadena productiva de la soja, excepto el cultivo, para adquirir empresas que ya poseen una infraestructura logística en la región destinada a su comercialización. Esto se debe a que el mercado de la soja en América Latina está controlado principalmente por las cuatro grandes empresas mercantiles conocidas como las ABCD (*Archer Daniels Midland* (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus). ABCD “controla desde el financiamiento, la provisión de insumos y la asistencia técnica hasta la comercialización de la producción y se valen de su capacidad de logística para comercializar y exportar a sus propias industrias de procesamiento en China, transformando la soja en salvado o aceite y vendiendo al mercado chino” (Cepal, 2018, p. 22). La otra modalidad para evitar las restricciones a la adquisición de tierras, es la vía del arrendamiento de tierras productoras de soja por fondos de inversión extranjeros. La orientación hacia la logística de la comercialización y exportación de soja le permite a China la inversión de capitales chinos en los negocios de la soja por esa vía de arrendamiento “disfrazado”.

Gráfico 2. Los diez principales países que acaparan tierras en América Latina: porcentaje sobre el total de tierra acaparada en la región (2000-2017)



Fuente: Constantino, 2019, p. 262.

Las diferentes fuentes que registran las extensiones de tierra cubiertas por el “*land grabbing*” difieren en las cifras respecto a extensión total de tierra que realmente posee o arrienda China en América Latina. Para Grain se trata de 1 millón de hectáreas, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible afirma que son 800 000 hectáreas y Land Matrix refiere 500 000 hectáreas. Diálogo Interamericano apunta que podría evidenciar arrendamientos o compras de solo 70 000 hectáreas.

En sus inicios, los casos más comunes de adquisición de tierras fueron aquellos como el de la empresa agrícola china *Zhejiang Fudi Agriculture Group*, que tenía solo 3 000 hectáreas de tierra disponibles para el cultivo en Huafeng (provincia de Zhejinag), y compró 16 000 hectáreas de tierra cultivable en el estado brasileño de Tocantins en 2009. Pero más recientemente, las empresas chinas e incluso el fondo soberano de China también han comprado algunas de las principales empresas agrícolas extranjeras, como el distribuidor multinacional Nidera de origen holandés, que tiene activos en toda la cadena de valor agrícola en América Latina y en gran parte del mundo. Detrás de estas operaciones de gran tamaño está la estatal COFCO, que también adquirió una participación mayoritaria de \$1.5 mil millones de dólares en la empresa

distribuidora global H.K. Noble en 2014. El presidente de COFCO, Patrick Yu, indicó en una entrevista de 2011 (Diálogo Chino, 2015) que las cuatro grandes compañías occidentales ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, las denominadas ABCD, que controlan casi toda la base de materias primas en América del Norte y del Sur, ofrecen un ejemplo útil a seguir para COFCO (JOURNAL 2015)¹². Este enfoque en el control de las cadenas de suministro es más característico de las nuevas inversiones agrícolas de China.

El cuadro siguiente muestra la inversión de capital chino en tierras latinoamericanas de enero a julio del 2016. Como se puede observar, en siete meses del año 2016 las empresas chinas compraron un tercio del suelo total adquirido en 13 años, entre el 2001 y el 2013, lo que evidencia un alza sustancial en el crecimiento del consumo de tierra latinoamericana por parte de China.

Tabla 2. Inversión de capitales chinos en tierra de América Latina 2016

Country	Hectares	Production	Main foreing investor
Argentina	22000	Soybeans, wheat, maize	China Grains and Oils Group Corporation
Bolivia	12488	Soybeans, sorghum, maize	Shanghai Pengxin Group Co.
Brazil	68600	Soybeans	Chongqing Grain Group
	145000	Sugarcane	COFCO Corp
Jamaica	30000	Sugarcane	China National Complete Import and Export Corporation Group (COMPLANT)
Venezuela	60000	Maize, rice, soybeans	Heilongjian Beidahuang Nongken Group Co.
TOTAL	338088		

Fuente: (Grain 2016). <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>

12 COFCO fue en sus orígenes el brazo de Pekín para la importación de alimentos básicos antes del proceso de reforma y apertura chinos. Hoy día es un gran pulpo que adquirió campos de cultivo de caña de azúcar en Australia, viñedos en Francia y plantíos de soya en Brasil, entre otros. No obstante, COFCO aún no alcanza en ingresos a los grandes gigantes mundiales de los agronegocios que son estadounidenses.

1.6 LOS CASOS MÁS REPRESENTATIVOS: BRASIL, ARGENTINA Y COLOMBIA

En el contexto latinoamericano, Brasil se destaca como la mayor frontera para nuevas inversiones agrícolas debido a su mayor oferta de tierras, a pesar de los nuevos cambios legislativos relacionados con la compra de tierras por parte de extranjeros que limitan la supuesta facilidad de acceso a la tierra por parte de extranjeros (Sociedade 2017)

El informe de *International Land Coalition* (2011) ilustra el interés de los inversionistas enfocado en Brasil y Argentina en materia de acaparamiento de tierras, pero comparte la opinión de que, a pesar de su importancia, las inversiones en estos países se concentran de manera creciente en la compra de acciones en empresas que poseen tierras en lugar de la adquisición directa de tierras¹³. Esta realidad latinoamericana complejiza aún más el seguimiento al fenómeno de acaparamiento de tierras.

A lo anterior se suma el señalamiento a empresas chinas como *Shandong Sunrise Group Co Ltda.*, el principal importador de soya brasileña. Se trata de los impactos ambientales a lo largo de sus cadenas de suministro, donde numerosos informes catalogan a las compañías chinas como las de peor desempeño, específicamente en temas de política forestal y transparencia en los informes. La respuesta de la RPCh ha sido que “El gobierno chino ha estado implementando políticas y esfuerzos de monitoreo más estrictos para la seguridad de los productos alimenticios” (Diálogo Chino, 2015).

Por su parte, las comunidades locales han enfrentado problemas de diversa índole como inundaciones, contaminación, invasiones a sus tierras y la afluencia de un gran número de personas atraídas por las perspectivas de empleo. En Brasil un caso ejemplarizante de este tipo lo representa la construcción de las represas hidroeléctricas (Christensen y Silva, 2016).

Argentina es el tercer mayor proveedor de soya hacia China después de Brasil y Estados Unidos. Fue el primer país en enfrentar los problemas más acuciosos respecto a los vacíos de la legislación en asuntos de tierras en el subcontinente. En la mayoría de los países de la región que han promulgado reformas neoliberales (como Argentina, Colombia, Brasil y Chile), a la inversión extranjera se le concede un trato idéntico que a la local. Por ejemplo, en Colombia,

13 Esto, en contraste con la forma en que ocurre la adquisición directa de tierras en África y el sudeste asiático.

los extranjeros pueden invertir en casi cualquier sector, sin aprobación previa, aportar el capital, la maquinaria y la tecnología, y recibir los beneficios de la misma manera que los nacionales (Salinas Abdala, 2010). Del mismo modo, en Argentina la ley establece que al capital extranjero se le dará un trato igual que al de un inversionista local. No hay áreas en las que los extranjeros no pueden invertir, pueden utilizar las ganancias libremente de la forma que más les beneficie y no tienen que tener una autorización previa (Azpiazu 2012). Algunos de estos países (como Argentina, Bolivia y Brasil) han aprobado o están discutiendo leyes para limitar la propiedad extranjera de la tierra, pero, en la mayoría de los casos, el alcance de estas leyes ha sido limitado en cuanto a que sólo se restringe la propiedad y no otros tipos de tenencia de la tierra, tales como arrendamiento, concesión, *leasing* y *aparcería* (Barberi 2016).

En Argentina, las empresas chinas se han centrado en gobernar parcelas de tierra abierta para obtener recursos y producción de alimentos totalmente destinados a la compra por parte de China. La inversión más grande conocida fue realizada cerca de la región de la Patagonia, donde la empresa estatal china *Beidahuang* firmó un acuerdo con el gobierno de la provincia de Río Negro para adquirir 790 000 acres de tierra (R. Spencer, 2008). La inversión china propuesta fue muy controvertida, y la resistencia que generó en la comunidad local dio lugar a la suspensión temporal de las actividades de esta empresa. La propuesta consistía en que la inversión de la empresa china fuera considerada un préstamo a los productores que se beneficiaran de ella. Los productores seguirían trabajando en su tierra, pero producirían sólo lo que la empresa china les pidiera y venderían toda su producción a la misma. Los que no estuvieran de acuerdo con esta modalidad, podían vender o arrendar su tierra sólo si el comprador o el arrendador se comprometía con la producción de la mercancía solicitada por la empresa china; de lo contrario, la tierra podría ser expropiada por el Estado. Además, los productores tendrían el 30 % de sus tierras como garantía de la inversión china y pagarían para esta inversión la deuda por más de 20 años. Debido a las críticas contra el Estado argentino que, en lugar de definir políticas claras para los productores, prefirió otorgar servicios a un Estado extranjero, el parlamento argentino promulgó una norma en 2011 que establece que el porcentaje de tierras en poder foráneo **no debe superar el 15 % del territorio nacional** y que los extranjeros no podrán comprar más de mil hectáreas por región. Además, según esta ley, dentro de ese 15 %, no podrá haber más del 30 por ciento en manos de “personas físicas o jurídicas de una misma nacionalidad” (EL MUNDO 2011). Sin embargo, la norma ha tenido serias críticas por los vacíos que quedaron tras

su promulgación (Bertello, 2013). La situación de la compra de tierras en América Latina es preocupante dada la gran desinformación de los mismos Estados acerca de la situación de sus tierras, la falta de políticas claras, censos desactualizados, y la presión de países extranjeros por comprar o arrendar los terrenos.

En el caso de Colombia, aunque no hay una ley que limite la adquisición de tierras por parte de inversionistas extranjeros, hay límites a la adquisición de la propiedad que originalmente era pública y había sido concedida a los campesinos: una sola empresa o persona no puede adquirir más de una “unidad agrícola familiar” de esos bienes (el tamaño de una unidad varía de acuerdo a la región). Muchas corporaciones transnacionales, como la estadounidense Cargill, han encontrado formas de eludir esta limitación con la creación de empresas ficticias para la adquisición por separado de un gran número de estas unidades y la creación de diferentes personas jurídicas, según lo recomendado por los abogados colombianos. Además, las últimas administraciones (Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos) han intentado modificar la ley para crear condiciones más favorables para los inversionistas. El presidente Santos elaboró una reforma de la Ley 160 de 1994 que regularía el arrendamiento a largo plazo, contratos de usufructo y otras formas de acceso a la tierra que no implican transferencias de propiedad (El Espectador 2015).

En una perspectiva global sobre el acaparamiento de tierras en América Latina, se observa que este se produce principalmente a través de la transferencia a los inversionistas extranjeros de propiedades estatales o tierras bajo formas de tenencia comunitaria, una transferencia que está a menudo marcada por la violencia y la corrupción. Del mismo modo, en el subcontinente, la inversión en la tierra a menudo implica a aquellas tierras que son propiedad del Estado y son alquiladas por los gobiernos provinciales (como en Argentina), o la tierra ubicada en las zonas fronterizas donde es patente el desplazamiento forzoso de las comunidades indígenas (como es el caso de los territorios afrocolombianos) (S. M. Borras s.f.).

El caso de Colombia es ejemplarizante en cuanto a los casos donde la violencia se ha empleado para el desplazamiento de campesinos y comunidades locales, mientras la tierra es apropiada para el cultivo de aceite de palma (Grajales 2011). Muchos de los departamentos con mayor concentración de la tierra resultan ser los más afectados por el desplazamiento de los campesinos —el cual ha aumentado exponencialmente en los últimos años—, o los que son objeto de proyectos de desarrollo de gran minería (La Guajira, Cesar, Nariño, Caquetá y Putumayo), actividades agro-industriales para biocombustibles (Cesar, Valle

y Nariño), la agro-silvicultura (sur de Bolívar, Valle, Cauca y Córdoba), o todo lo anterior (Meta y Vichada) (Salinas Abdala, 2010).

En el caso de Colombia, el interés en las tierras por parte de China se hizo explícito cuando una gran oferta de compra fue planteada por el embajador de China al gobierno colombiano para adquirir 400 000 hectáreas de tierra en la Orinoquía, en la Altillanura colombiana, para producir cereales y exportarlos a China. Se trata de un área que hace parte de la gran frontera agrícola del país, cuya extensión es de cerca de 7 millones de hectáreas. Esta propuesta tuvo la intención de importar mano de obra china para la producción de cereales destinados exclusivamente a la exportación hacia la RPCh. En otras palabras, la inversión, similar a un enclave, no tendría un impacto local en la generación de empleos, pago de salarios, o cadenas de abastecimiento del mercado. Para promover esta inversión, el gobierno colombiano firmó un acuerdo bilateral con China para explorar, cultivar, explotar y extraer materias primas (Puyana, y Constantino, 2015).

Uno de estos temas del acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en noviembre del 2016, fue el de reforma rural integral, el cual quedó condensado en el punto 1 del acuerdo bajo el título: “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, que promueve la desconcentración de la tierra en cumplimiento de su función social. Su propósito revela la intención de frenar el despojo de tierras y el acaparamiento que se constituía como un elemento central en el conflicto, si se resalta que en Colombia el 1 % de las tierras de mayor tamaño disponen del 80 % de la tierra rural¹⁴. Pero estos planes y el cumplimiento del acuerdo se vieron afectados por la falta de compromiso del Gobierno siguiente (Iván Duque) con lo acordado¹⁵.

14 Allí, uno de los objetivos centrales que se planteó es “Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo y en particular a las mujeres y la población más vulnerable regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra en cumplimiento de su función social” (EP y Colombia 2016). Por ello, se propuso lograr una reforma rural a través de doce planes donde, entre otras cosas, el gobierno se comprometiera a entregar 10 millones de hectáreas a las comunidades rurales (tres millones serían entregadas gratuitamente y siete millones serían formalizadas en un programa que denominado Fondo de Tierras, que estaría integrado por la tierras que las autoridades logran retener a los narcotraficantes y las que logren rescatar en la formalización de la tierras).

15 Los territorios desalojados por las FARC-EP fueron ocupados por diversos actores al margen de la ley desde disidencias de las Farc y otras guerrillas, junto con paramilitares, neoparamilitares y delincuencia organizada, entre otros.

Tras los incendios que arrasaron con extensas cantidades de bosque en 2019 en Brasil¹⁶, se develó otra problemática que es propia tanto de Colombia como de Brasil y es el acaparamiento de tierras en la Amazonía. El bosque amazónico de Brasil se enfrenta a una nueva “ley de acaparamiento de tierras” propuesta que podría promulgarse en los próximos días a la publicación de este artículo. La propuesta de ley PL-2633/20 acaba de reemplazar a la que expiró el 19 de mayo de 2020 (la medida provisional MP-910). El proyecto de ley facilitaría la legalización de las tierras del gobierno ocupadas ilegalmente e incluso permite la titulación sobre la base de meras “autodeclaraciones”.

Una carta abierta al Congreso Nacional de Brasil por parte de 137 organizaciones y todos los ex ministros vivos del medio ambiente, además de parlamentarios, fue firmada en contra de esta nueva ley de acaparamiento de tierras. Las áreas en cuestión están en la frontera de deforestación en el Amazonas, donde la selva tropical se está convirtiendo en extensos pastizales para ganado (Mongabay, 2020).

En el caso colombiano, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), reporta que, en el 2015, un año antes de la firma del acuerdo de paz, se deforestaron 124 035 hectáreas en Colombia. Un año después, la cifra había aumentado a 178 597 hectáreas, 44 % más que el año anterior. Pero, 2017 fue devastador: 219 973 hectáreas de bosque fueron arrasadas. La Amazonía colombiana concentra el 65 % de la deforestación nacional con 144 000 hectáreas de selva en el piso. El 60 % del desastre fue causado por incendios provocados por colonos y campesinos movidos por la especulación de tierra, dinero y coerción de grupos al margen de ley (Blanco, La implementación en un contexto de contrarreforma agraria. El acuerdo de paz en Colombia 2019). Solo en los primeros cuatro meses de 2020, la región más biodiversa del país perdió 75 000 hectáreas de bosque: algo así como 1 000 millones de árboles (Semana, 2020). La colonización avanza de manera rápida y hace uso del fuego como método de conversión de bosques en pastizales. Los cultivos ilícitos penetran la matriz del bosque y facilitan el acaparamiento de tierras para la producción maderera, ganadería extensiva, emprendimientos minero-energéticos y agroindustriales. Su ubicación estratégica facilita la acelerada valorización de los terrenos deforestados (Semana A, 2020), pero se desconocen los actores concretos que obran tras tales negocios.

16 Solo en la Amazonía se registraron 30 901 incendios forestales, casi el triple de los que se anotaron en el mismo período en dicha región en 2018 (BBC, 2019).

1.6 IMPACTO DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

El fenómeno del “acaparamiento de tierras” es considerado en la actualidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) como una de los principales causantes de hambre en el mundo (Guzman 2014). La conferencia de 2011 en Tirana sobre *Land International Coalition*, definió el “acaparamiento de la tierras” como las adquisiciones de tierras que se constituyen en violación de los derechos humanos, ya que se presentan sin consideración de los impactos sociales y ambientales (*International Land Coalition*, 2011).

Está previsto que la seguridad alimentaria es un tema absolutamente determinante en China y en el mundo del siglo XXI. Los líderes de China son, sin duda conscientes de los conflictos relacionados con la alimentación, los cuales datan desde la dinastía Han, hace más de 2 000 años. El desafío de proveer la alimentación para tan voluminosa población es una de las principales tareas de los más altos líderes que quieren permanecer en el poder en China, y la legitimación del PCCh se encuentra muy fuertemente ligada a su capacidad para asegurar el alimento del pueblo chino.

Algunos observadores, sin embargo, ven con preocupación el proyecto de la seguridad alimentaria propia de China (R. M. Meinzen-Dick 2009), porque va en camino hacia un nuevo modelo que se expande fuera de sus fronteras; se trata de la “deslocalización agrícola”, con lo que los puestos de transferencia de conocimiento agrícola en otros países en desarrollo son los puntos de entrada para los esfuerzos a gran escala chinos (Freemantle, 2011), tendientes a asegurar tierras en otras latitudes para alimentar a un país de tamaño continental por su demografía. El gobierno chino se refiere a tales acusaciones como: “infundadas, no hemos acumulado ningún tipo de tierras de cultivo en el extranjero. Ni hemos tomado medidas para introducir cualquiera de estas políticas” (Li 2011). Sin embargo, los estudios que examinan la intención de la marcha de las inversiones chinas en la agroindustria y el sector de los bio-combustibles en el suelo, evidencian los verdaderos intereses del Estado chino (Brautigam, 2011).

No obstante, debido a la naturaleza difusa de las relaciones bilaterales estatales de China con países de África, Asia y América Latina, y a las realidades propias de nuestro subcontinente respecto a la ausencia de políticas y legislación claras y efectivas, es difícil acceder a la información sobre el estado de la actividad estatal y empresarial en los sectores agrícolas y forestales. Esto se debe

a la falta de estadísticas nacionales en varios países y la ausencia de investigaciones sistemáticas sobre las empresas agrícolas estatales chinas y privadas en relación con el uso del suelo (Lagerkvist, 2014)¹⁷.

A esto se suman otros factores que complejizan aún más la situación: en países en desarrollo subsisten también fuertes críticas contra la inoperancia de los gobiernos, ya que no toman medidas al respecto; por otra parte, se ha registrado desplazamientos forzados de población en razón de la compra de tierras en manos extranjeras; y también se registra un creciente componente xenófobo al interior de esos países hacia los extranjeros de nacionalidad china.

El impacto más negativo de la adquisición de tierras por parte de China sobre el medio ambiente es debido a la tala de árboles incontrolada. El riesgo en América Latina es que se replique la situación generada en países de África como Mozambique donde “las empresas chinas no están jugando bajo las reglas, y están muy comprometidas en estas prácticas” (Lagerkvist, 2014).

Para agravar el problema está el impacto a gran escala en el cambio climático. Por cada aumento de 1°C de la temperatura global, la producción de alimentos puede experimentar una disminución del 5-10 % (Duggan, 2015, p. 948). El aumento del nivel del mar también reducirá la oferta mundial de las tierras cultivables, y el incremento de las temperaturas reducirá la cantidad de agua disponible para la producción agrícola.

Adicionalmente, la creciente demanda de alimentos no básicos incrementa el costo total de los alimentos, en tanto que los más básicos, tales como granos y arroz, son utilizados para alimentar más ganado y satisfacer la demanda. El acaparamiento de tierras, que se ha convertido en la nueva dinámica de la seguridad alimentaria, significa en el caso de China que su política de seguridad alimentaria es ahora parte de la política exterior de la RPCh.

Conclusiones

Ante el aumento inusitado del acaparamiento de tierras en el mundo, los gobiernos, principalmente en países en desarrollo como los de América Latina, tendrán que hacer valer su soberanía en beneficio de políticas agrícolas de orden nacional que sean ahora sí estructuradas y concebidas para el largo plazo. Mientras esto no se haga efectivo, China buscará anteponer sus intereses en un mercado donde el *land grabbing* es un proceso en plena evolución.

17 Para una discusión sobre el caso específico de África, ver Johan Lagerkvist, Johan. Op. Cit., p. 257

Pero también es claro que, para los propios gobiernos, la prensa y la Academia el acaparamiento de tierras no es un proceso fácil de hacerle seguimiento. Es una actividad que en muchos casos se desarrolla de manera difusa o velada y que puede generar enormes ganancias con gastos mínimos para entidades externas de países ricos o de aquellos emergentes que se someten a una industrialización rápida, porque se trata de un fenómeno que no necesariamente viola la ley, más bien aprovecha su imperfección o ausencia; sin embargo, no reduce la fuerza de las posibles amenazas.

El caso chino, como el de los demás Estados activos en el mercado de tierras, está generando un escenario en el cual los Estados al adquirir tierras en el extranjero, se convierten en aceleradores de la desigualdad en el mundo, dada la vulnerabilidad a que quedan expuestos los sectores campesinos de los países en desarrollo, ya que implica acabar con el minifundio, los cultivos de pango, y el sustento de millones de familias.

Así mismo, otro peligro resultante del *land grabbing*, y concomitante con el anterior, es la amenaza a la soberanía alimentaria de los países del Sur global. Empero, la magnitud y el impacto del acaparamiento de tierras da lugar a que ese no sea el principal problema a enfrentar. Es claro que la tierra arrendada o comprada por entidades extranjeras no se puede utilizar para producir alimentos para las comunidades locales. Pero un asunto de mayor envergadura, producto de las malas prácticas del suelo por parte de las compañías y Estados extranjeros, es la sombra de la amenaza del cambio climático que se cierne sobre el planeta. El proceso de adquisición de tierras por parte de agentes extranjeros puede ser menos violento y perturbador que las conquistas imperiales del pasado, pero puede llegar a ser devastador, ya que no solo se trata de la expulsión del campesino, sino también del arrasamiento de la flora y la fauna del territorio. Y el resultado es la afectación que recibe la tierra, la cual en el actual modelo de desarrollo ha sido tratada como un bien más, un bien canjeable que representa el medio para acceder a una gama cada vez mayor de mercancías: alimentos, cultivos industriales, combustibles fósiles, minerales raros, agua. El tratamiento dado a la tierra, le ha restado su valor intrínseco como bien en sí mismo y por ser determinante para la supervivencia humana. Del respeto y trato con que se le considere, dependen los ecosistemas y todos los reinos y especies. En últimas, se trata de la tierra como ser vivo, sin el cual, la existencia humana no es posible. De ahí que el acaparamiento de tierras, y sus características asociadas a toda clase de prácticas que tienen como denominador común un total descuido de la tierra, sea una de las amenazas directas

del cambio climático. Dos caminos a elegir se abren en este punto: o el suicidio colectivo o la transformación inmediata del modelo productivo.

REFERENCIAS

- Agricultura, M. d. (16 de 10 de 2019). <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/MinAgricultura-resalta-el-potencial-de-Colombia-para-convertirse-en-un-gran-proveedor-de-alimentos-del-mundo.aspx>. <https://www.minagricultura.gov.co/>
- Arezki, R. D. (2011). *What Drives the Global Land Rush?*. World Bank Development Research Group.
- Azpiazu, D. S. (2012). *Concentración y extranjerización*. Capital intelectual. Barberi, F. C. (2016). *Acaparamiento e inversión extranjera en tierras: propuestas para su regulación en Colombia*.
- BBC, (2019). Incendios en el Amazonas: ¿qué pasó con las llamas que arrasaban las selvas en Brasil, Bolivia y Paraguay? <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49811380>
- Bertello, F. (06 de 2013). Más límites a la compra de tierra por extranjeros. *La Nación*. <http://www.lanacion.com.ar/1593350-mas-limites-a-la-compra-de-tierra-por-extranjeros>
- Blanco, Y. A. (2019). La implementación en un contexto de contrarreforma agraria. En J. E. Álvarez, *El acuerdo de paz en Colombia* (págs. 109-129). CLACSO, Gentes del común, CEPDIPO.
- Blanco, Y. A. (2019). *La implementación en un contexto de contrarreforma agraria. El acuerdo de paz en Colombia*. CLACSO, Gentes del común, CEPDIPO.
- Borras, J. F. (2011). *Political Dynamics of Land Grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*. Transnational Institute.
- Borras, S. M. (s.f.). Land grabbing and global capitalist accumulation; key features in Latin América. *Cnadian journal of development studies*, 402-416.
- Brautigam, D. O. (2011). China's Engagement in African agriculture: Down to the countryside. *The China Quarterly* 199, 689-706.
- Chino, Diálogo. (08 de 07 de 2015). China's search for food in Latin America: grabbing headlines not land. <https://dialogochino.net/en/agriculture/2888-chinas-search-for-food-in-latin-america-grabbing-headlines-not-land/#:~:text=The%20largest%20confirmed%20Chinese%20land,sugar%20cane%20farms%20and%20factories.>
- Chino, Diálogo. (08 de 07 de 2015). *Dialogochino.net*. <https://dialogochino.net/en/agriculture/2888-chinas-search-for-food-in-latin-america-grabbing-headlines-not-land/#:~:text=The%20largest%20confirmed%20Chinese%20land,sugar%20cane%20farms%20and%20factories.>
- Chino, D. (08 de 07 de 2015). <https://dialogochino.net/en/agriculture/2888-chinas-search-for-food-in-latin-america-grabbing-headlines-not-land/>

- Cotula, L. (2010). The international political economy of the global land rush: a critical appraisal of trends, scale, geography, and drivers. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. *Journal of Peasant Studies* 39, 37-41.
- Cotula, L. (25 de 5 de 2016). Commodity cycles, economic treaties and pressures land rights *International Institute for Environment and Development*.<http://www.iied.org/commodity-cycles-economic-treaties-pressures-land-rights>
- DANE. (2017). *Boletín técnico encuesta nacional agropecuaria ENA*. DANE. Deininger, K., & Byerlee, D. (2009.). *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* World Bank.
- Devisate, R. R. (15 de 10 de 2019). Grilagem das Terras e da Soberania. <https://www.rogeriodevisate.com.br/>
- Duggan, N. N. (2015). China in Global Food Security Governance. *Journal of Contemporary China* ROUTLEDGE, 95(24), 95, 951.
- Duggan, N. N. (2015). China in Global Food Security Governance. *Journal of Contemporary China*, ROUTLEDGE, 95(24), 948.
- El Espectador. (18 de 12 de 2015). Así quedó la ley de Zidres. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/asi-quedo-ley-de-zidres-articulo-606601>
- EL MUNDO. (23 de 12 de 2011). Aprueban en Argentina una ley que limita las compras de tierras a los extranjeros. <http://www.elmundo.es/america/2011/12/23/argentina/1324667417.html>
- EP, F., & Colombia, G. d. (2016). *Acuerdo de la Habana Cuba: Hacia un nuevo campo. Reforma rural*. Habana. <https://library.co/article/hac%C3%A1-da-un-nuevo-campo-colombiano-reforma-rural-integral.z3d3717y>
- FARC-EP, G. d. (2016). *Acuerdos de la Habana. "Hacia un Nuevo Campo Colombiano": Reforma Rural*. Habana.
- Freemantle, S. S. (2011). China's food security challenge: What role for Africa. *Insight & Strategy, Standard Bank*. <https://farastaff.blogspot.com/2011/12/chinas-food-security-challenge-what.html>
- Ghosh, J. (2010). The Unnatural Coupling: Food and Global Finance. *Journal of Agrarian Change* 10, 72-86. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1471-0366.2009.00249.x/abstract>
- Goetz, A. (2015). *Pushing the Limits: International Land Acquisitions in Comparative Perspective*. Wilfrid Laurier University.
- Grain. (14 de 6 de 2016). The Global farmland grab in 2016: how big how bad? *Grain*. <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: paramilitary violence, land grab, and land control in Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 38, 771-792.
- Guzman, J. (24 de 03 de 2014). Ucrania, ni europea ni rusa... china. *El País*. http://elpais.com/elpais/2014/03/18/planeta_futuro/1395149154_964386.html
- Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 99-129.

- Hofman, I. H. (2012). China's 'developmental outsourcing': a critical examination of Chinese Global land grabs. *Discourse. Journal of Peasant Studies*, (39), 1-48.
- Jiajun Wen, D. (2012). How to feed China. A tale of two paradigms. *Third World Resurgence*, (212), 30-34.
- Jiao, W. (2012). Changing diet offers food for thought http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-06/24/content_6790223.htm
- JOURNAL, T. W. (2015). Cofco: un gigante chino a la Conquista del mercado. *Expansión* <https://www.expansion.com/empresas/distribucion/2015/04/03/551e5c1722601dcd478b4579.html>
- Koziol, M. (7 de 11 de 2016). *Farmlandgrab*. Farmlandgrab: <http://www.farmlandgrab.org/post/view/26678-chinese-ownership-of-agricultural-land-soars-above-3-million-hectares>
- Lagerkvist, J. (2014). As China Returns: Perceptions of Land Grabbing and Spatial Power Relations in Mozambique", Swedish Institute of International Affairs, Utrikespolitiska Institutet (UI). *Journal of Asian and African Studies 2014, Sage Publications*. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0021909613485217>
- Lazarus, E. D. (2014). Land grabbing as a driver of environmental change. *Royal geographical society*, 74-82.
- Li, X. (04 de 07 de 2011). China denies hoarding overseas farmland. *China Daily*, pág. 2.
- Meinzen-Dick, R. M. (2009). *Necessary nuance: Toward a code of conduct in foreign land deals* en Kugelman, M., Levenstein, S. (Eds.) *Land grab: The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. D. W. (2015). Australia moves to blok Chinese land grab. <http://www.dw.com/en/australia-moves-to-block-chinese-land-grab/a-18861586>
- Mongabay, (2020). Brazil's 'land-grabbers law' threatens Amazonia. <https://news.mongabay.com/2020/05/brazils-land-grabbers-law-threatens-amazonia-commentary/>
- Mundial, Bank. (2019). Tasa de natalidade, nacidos vivos em um año (por cada 1 000 personas) <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN?end=2018&locations=CN&start=1960&view=chart>
- Onoja, A. O. (2015). Large-Scale Land Acquisitions by foreign investors in West Africa: Learning Points. *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, 173-188.
- Puyana, A. C. (2015). Chinese Land Grabbing in Argentina and Colombia. *Latin American Perspectives*, Issue, 42(6), 205.
- Red-DESC. (2015). *Proyecto de captura corporativa*. Corporate accountability working group. <https://www.escri-net.org/es/derechoshumanosyempresas/capturacorporativa/acerca-captura-corporativa>
- Ruth, H. (06 de 2011). Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush. *Review of African Political Economy*, 193-214.

- Sassen, S., & Mastrangelo, S. (2015). El nuevo mercado global de tierras. In *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global* (1st ed., pp. 95–134). Katz Editores. <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bdqr.6>
- Salinas Abdala, Y. (2010). *El caso de Colombia*. F. G. Soto Baquero, Ed. Reydon, B y Fernandes, V. (2017). Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality. *Campinas 27 (Número especial)*, 1151-1181.
- _____. (2020). Urgente llamado de artistas para que pare la deforestación en la Amazonia. *Semana* <https://www.semana.com/impacto/articulo/urgente-llamado-de-artistas-para-que-pare-la-deforestacion-en-la-amazonia/51630/>
- _____. (2020). “Amazonia colombiana concentró 85 por ciento de la deforestación durante último trimestre de 2019”. *Semana* <https://www.semana.com/impacto/articulo/amazonia-colombiana-concentro-85-por-ciento-de-la-deforestacion-durante-ultimo-trimestre-de-2019/50394/>
- Spencer, R. (09 de 05 de 2008). China looks abroad to grow its own food. *The Telegraph*. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/1942254/China-looks-abroad-to-grow-its-own-food.html>
- UPRA. (2016). *Unidad de planificación rural agropecuaria*. https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/colombia-26-5-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro
- Xu, Y. (2018). Political economy of land grabbing inside China involving foreign investors. *Third World Quarterly*, 39, 11 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2018.1447372?platform=hootsuite>

CAPÍTULO 5

Las fronteras latinoamericanas atravesadas por muros, migraciones e iniciativas subnacionales

*Edgar Andrés Londoño Niño*¹

INTRODUCCIÓN

Con la globalización se ha impulsado la idea de una flexibilización de las fronteras nacionales, incluso hasta se ha proclamado su fin al señalar la existencia de una aldea global, como escenario de una compleja red de intercambios entre Estados, empresas y diversos actores que tomaron fuerza en las relaciones internacionales a finales del siglo XX. No obstante, es posible evidenciar en los últimos años la reemergencia de un discurso nacionalista y conservador y, por lo tanto, la reivindicación de la necesidad de que las fronteras cumplan sus funciones de control de ingreso de personas y, en menor medida, de mercancías. Este discurso, alimentado por el auge conservador que se ha extendido por el mundo especialmente desde 2017 con la propuesta de construcción de un muro entre Estados Unidos y México por parte del presidente Donald Trump, ha permeado en los países de la región.

1 Doctor en ciencia política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (IESP/UERJ), becado por el programa PEC-PG. Investigador del Grupo de investigación en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y de los grupos Observatorio Político Suramericano (OPSA) y Núcleo de Estudios de Actores y Agendas de Política Exterior (NEAAPE) del IESP/UERJ. Correo: edandresl@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1954-9197>.

A partir de nutridas discusiones teóricas dadas especialmente en los últimos años en la geografía, las fronteras son vistas como espacios móviles, cambiantes y en proceso de permanente construcción (Tapia, 2017). En la ciencia política y las Relaciones Internacionales, no obstante, prevalecen concepciones estadocéntricas alrededor de las fronteras, vistas tanto como categoría analítica, como realidad empírica y que se remontan en las definiciones clásicas de Westfalia sobre el territorio, sus límites y la soberanía nacional.

Este capítulo se propone analizar las principales transformaciones de las fronteras latinoamericanas durante los últimos años, resaltando su realidad compleja y cambiante. En primer lugar, serán analizadas las crisis y tensiones en las fronteras de la región y de qué forma una concepción cerrada y defensiva de frontera, que se ha convertido predominante en países del Norte, ha hecho emerger muros físicos y simbólicos en las fronteras de los países latinoamericanos. En segundo lugar, serán analizadas las migraciones transfronterizas, haciendo alusión especialmente a las crisis migratorias que se presentan en la frontera Sur de México y en las fronteras centroamericanas, así como en las fronteras suramericanas con la migración venezolana. Finalmente, se hace referencia a los principales procesos de cooperación e integración fronteriza, destacando algunas iniciativas de paradiplomacia o diplomacia subnacional de las regiones de frontera. Son, precisamente, alrededor de estos tres aspectos que considero se han concentrado las principales transformaciones en las fronteras latinoamericanas durante la última década. Cabe aclarar que aquí se tomarán, a manera de ilustración, los casos más críticos o ejemplificantes para discutir cada uno de los componentes señalados.

1. FRONTERAS, MUROS Y CRISIS

Hace algunas décadas predominaba la idea de que la globalización representaba el fin de las fronteras estatales y que la integración económica, política y cultural de los pueblos era un proceso irreversible. La intensificación de los flujos transnacionales de personas, información y mercados apuntaba a ese horizonte y hacían replantear nociones básicas que sustentan las teorías del Estado como soberanía y territorio. En el plano económico, esas transformaciones se traducían en el desmonte de políticas de bienestar y en el avance de acuerdos comerciales cada vez más amplios.

La llegada del siglo XXI representó para América Latina profundas transformaciones políticas y sociales, especialmente conducidas por cuestionamientos a las políticas neoliberales por parte de varios movimientos sociales, al tiempo en que se presentaba la emergencia de gobiernos progresistas, que, si bien en algunos casos dieron continuidad a algunas políticas económicas de sus predecesores, propugnaron por la ampliación de políticas sociales y la profundización de la integración regional.

No obstante, a ese impulso progresista de la primera década del siglo XXI le siguió el retorno de figuras conservadoras y de derecha en varios países de la región. Eso se enmarca, sin embargo, en una tendencia neoconservadora alrededor del mundo que tuvo entre sus primeras manifestaciones la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos y su discurso antiglobalista, además de la crisis de la Unión Europea, referente por excelencia de la integración regional, y que se materializó con la salida del Reino Unido de la Unión Europea, más conocido como Brexit.

De esta manera, en la región, el giro conservador se expresó con la elección de presidentes de derecha y centro derecha que gobiernan actualmente en Guatemala, Honduras, Panamá, Colombia, Perú, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay y Paraguay. El caso más expresivo de este giro es quizá la elección de Jair Bolsonaro en Brasil y el agresivo desmonte de principios tradicionales de la política exterior del gigante suramericano, además del abandono del liderazgo regional que ese país había consolidado durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva.

Estos cambios políticos a nivel global y regional han permeado las regiones de frontera en Latinoamérica y se materializan en muros físicos y simbólicos que ponen restricciones a la movilidad humana y las interacciones cotidianas en las regiones fronterizas.

Los muros que no terminan

A las fronteras, según Raffestin (1993), se les han asignado varias funciones. La primera sería la legal, por medio de la cual se delimita el área al interior de un Estado en la que actúan las instituciones jurídicas y normas que regulan a una sociedad política. La segunda corresponde a la función de control que busca fiscalizar la circulación de personas, bienes e información. Luego está la función fiscal, cuya importancia era más evidente con el proteccionismo y la aplicación de impuestos a productos extranjeros, pero que ha tenido menor pertinencia con la liberalización de los intercambios desde los años ochenta.

Asimismo, según Raffestin, es posible agregar una cuarta función: la ideológica, que esconde conflictos armados potenciales, mientras que las funciones militares resultan ambiguas fuera de contextos estratégicos-convencionales, pues armamentos sofisticados le quitan significado, al prescindir de los límites territoriales.

Luego de la Segunda Guerra Mundial y particularmente en el contexto de la Guerra Fría, las fronteras adquirieron funciones militares y sirvieron como fronteras ideológicas. Fue en este contexto en el que se erigió el Muro de Berlín o se dio la división de Corea. Las fronteras eran entendidas como áreas de conflicto y espacios de separación. No obstante, y pese al fin de la Guerra Fría y el avance de la globalización, en las últimas décadas la figura simbólica y material del muro ha recobrado fuerza. De este modo, varios de los muros erigidos en el presente siglo buscan contener las inmigraciones o son utilizados como barrera ante posibles conflictos entre países vecinos.

El entendimiento de frontera cerrada y rígida, mejor ejemplificada con el muro de Berlín, aparentemente experimentó una importante transformación con la globalización y la emergencia de otros actores en las relaciones internacionales. Aparentemente porque las funciones fiscales y de control en las fronteras permanecieron a pesar de ese discurso globalista, pues si bien se hicieron más flexibles para grandes capitales, en muchas ocasiones los gobiernos centrales continuaban percibiendo al vecino como una amenaza. En ese sentido, como señala Grimson (2005), en las fronteras han persistido barreras arancelarias, migratorias e indentitarias, recreadas en el marco de los discursos y políticas de integración regional y las dinámicas de la globalización.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la emergencia de gobiernos conservadores que retoman discursos nacionalistas que se suponían superados por los defensores de la globalización, marcaron la comprensión securitizada de la frontera, así como un abordaje negativo de las migraciones transfronterizas e internacionales por parte de la mayoría de gobiernos. En ese sentido, como señala Tapia (2017), hemos transitado de nociones fijas y separadoras de frontera, a visiones optimistas de un mundo sin fronteras que se enmarcan en procesos de integración (como el caso de la Unión Europea y en América Latina con el Mercosur) al cierre de las fronteras y al aumento de temores sobre quiénes las atraviesan y sus intenciones.

A partir de esa lógica, los muros físicos son vistos como soluciones que garantizan la seguridad nacional, impidiendo el contrabando, las migracio-

nes y disminuyendo la porosidad de las fronteras y los crímenes fronterizos que se le asocian. Pese a que no sea un fenómeno predominante, la idea de un muro físico como solución a problemas de seguridad en las fronteras lejos de ser abandonada, ha tenido cabida en Latinoamérica, como veremos en los siguientes casos.

En 2015 se inició la construcción de un muro en la frontera entre Argentina y Paraguay, específicamente en las localidades de Posadas y Encarnación. Dicha construcción fue promovida por el gobierno nacional argentino, el gobierno local de Misiones y la empresa binacional Yacyretá con el fin de combatir el contrabando y tener un control mayor en esa región. Ese muro pasó a ser denominado por la población local y parte de la opinión pública como el “Muro de la Vergüenza”, por lo que una parte fue demolida en el segundo semestre de 2017 (Londoño, 2017). En contraste, en 2019 se inició una intervención artística en el muro que busca mostrar la historia y la cultura de la región y que ambiciona ser la obra de mayor envergadura de este tipo en el mundo (Azarkevich, 2019). Esto muestra cómo, en muchas ocasiones, gobiernos centrales o actores privados tienen una concepción muy distinta de la frontera que su población.

Por otra parte, algunas tensiones territoriales entre Ecuador y Perú han retornado en los últimos años. Así, después de la Guerra del Cenepa que se dio en 1995 y que es considerada como el enfrentamiento bélico más reciente de América Latina, volvieron las tensiones entre los dos países por cuenta de la construcción de un muro por parte de Ecuador al lado del canal binacional de Zarumilla. Ante esa situación, el gobierno peruano solicitó la interrupción de la construcción y acusó a Ecuador de no consultar la obra en la línea límite internacional. Pese a la protesta peruana, Ecuador continuó con la obra, lo que hizo que Perú llamara a consulta a su embajador. Ecuador negó que se tratara de un muro, al señalar que el muro evitaría inundaciones, la delincuencia y el trabajo informal alrededor del canal (Riepl, 2017).

Aunque no es claro si la construcción tenía la pretensión de separar a las poblaciones de los dos lados de la frontera, es posible evidenciar que no hubo una coordinación o por lo menos un diálogo entre los dos países y sus gobiernos locales para la gestión compartida del territorio fronterizo. En la medida en que prevalezcan acciones unilaterales, aumentan las posibilidades de conflictos locales en las regiones de frontera y los incidentes diplomáticos entre países vecinos.

Las fronteras latinoamericanas, entre muros físicos y simbólicos

Pero no solamente se evidencian muros físicos, sino también simbólicos y burocráticos que emergen, principalmente, para el control de las migraciones, se respaldan en la idea de controlar la economía ilegal y las actividades ilícitas que adquieren cada vez más un carácter transfronterizo. Aunque el apartado siguiente se centra en las migraciones regionales que atraviesan las fronteras, es importante hacer algunos apuntes alrededor de estos muros simbólicos que se levantan para limitar el acceso a determinados grupos poblacionales a varios países. Como se ha mencionado, la presidencia de Trump significó el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, expresado no solo en la construcción del muro en la frontera con México, sino también en el aumento de los requisitos para obtener la visa estadounidense para la mayoría de latinoamericanos. Esto se tradujo en una mayor securitización de las migraciones, la militarización de las fronteras y mayores controles de ingreso de personas que se acabó intensificando también en América Latina.

En la frontera sur de México, el Plan Frontera Sur firmado por los presidentes Enrique Peña Nieto de México y Otto Pérez Molina de Guatemala en 2014 se enmarca justamente en la securitización dada a la cuestión migratoria en las últimas décadas y a la concepción defensiva de la frontera que tiende a ser predominante en la región. Aunque este plan era presentado para dar una atención integral a la migración especialmente para ciudadanos de Guatemala y Belice, se ha tratado realmente de una estrategia para controlar las migraciones desde la frontera sur de México e impedir su paso a Estados Unidos, lo cual ha implicado la violación de los derechos de los migrantes. Es así como fruto de este plan, se evidencia que aumentaron las detenciones por parte del gobierno mexicano a inmigrantes indocumentados, se instalaron bases navales en los ríos de la frontera Sur, se establecieron cordones de seguridad y se implementaron mecanismos de vigilancia de los migrantes con el uso de drones. Estas medidas, estuvieron acompañadas por la creación de varios puestos de control móvil en la región fronteriza (Prieto, 2017; COLEF, 2016).

En ese sentido, los muros simbólicos que emergieron en esa frontera se materializaron con mayores controles y vigilancia para impedir que los migrantes avanzaran en el territorio mexicano. Así, para 2015 se registraba una reducción de 58,5 % de menores migrantes no acompañados detenidos por la patrulla fronteriza estadounidense, pero, en contraste, aumentaron las

detenciones en la frontera sur que pasaron de 46 969 en 2014 a 93 613 en 2015 (COLEF, 2016).

Es así como con el plan se da una expansión de la frontera externa, al aumentar los controles que se concentraban alrededor de la línea límite internacional a varias localidades al interior de México con el fin de detener a los migrantes que lograron atravesar la frontera (Prieto, 2017).

Otra expresión de los muros simbólicos se da con barreras burocráticas que controlan, especialmente en las fronteras, a migrantes venezolanos y haitianos. Así pues, además de Panamá, en Ecuador, Chile y Perú endurecieron los criterios de ingreso a los migrantes venezolanos, al exigirles visa con el fin de reducir el flujo de migrantes. Llama la atención la decisión de Lenin Moreno en Ecuador, dado que en el gobierno de Rafael Correa se había propuesto declarar la “ciudadanía universal” (El Espectador, 2019), aunque no se puede olvidar que en el gobierno de Correa también hubo restricciones para el ingreso de haitianos y cubanos.

Los controles de ingreso son principalmente aplicados en las fronteras, reactivando sus funciones de control, debido a que la migración venezolana pasó a ser principalmente terrestre. Esto ha implicado el aumento de la inmigración ilegal, así como el represamiento de migrantes en los puestos fronterizos colombianos, país que ha permitido un ingreso más flexible, ha regularizado a parte de los migrantes y es el principal receptor de América Latina. Situación similar sucede con los haitianos a quienes se les exige visa en 19 países latinoamericanos².

En el caso de Chile, la nueva política migratoria impulsada por el gobierno de Sebastián Piñera en 2018 aumentó los requisitos de ingreso al país, especialmente para migrantes haitianos, lo que ha generado un menor número de visas y permanencias definitivas otorgadas. En contraste, la Visa de Responsabilidad Democrática otorgada a los venezolanos, ha sido criticada por algunas organizaciones de migrantes, al considerarla discriminatoria para la población haitiana (González, 2019).

Como veremos en el siguiente apartado, el aumento de restricciones de ingreso acaba aumentando la inmigración irregular por pasos no autorizados en las fronteras y, por tanto, condiciones precarias de vida y de trabajo.

Además de las restricciones a la movilidad humana por vía de muros burocráticos, otra expresión del levantamiento de muros no físicos se relaciona con

2 Según el índice Henley <https://www.henleypassportindex.com/passport>

el cierre de fronteras y la militarización, especialmente motivada por conflictos diplomáticos entre gobiernos centrales. Uno de los casos más expresivos de esta situación es quizá la frontera entre

Colombia y Venezuela. Con 2 219 kilómetros, esta frontera ha sido escenario en las últimas dos décadas de varias tensiones entre los gobiernos, lo cual acaba afectando la cotidianidad de las ciudades fronterizas.

Durante los gobiernos de Hugo Chávez y Álvaro Uribe, las tensiones diplomáticas, causadas especialmente por la presencia de grupos guerrilleros colombianos en las regiones de frontera, resultaron en la militarización de esas regiones y mayores restricciones en la movilidad de personas y mercancías entre los dos países. Desde 2013, con el gobierno de Nicolás Maduro, las tensiones bilaterales se han intensificado especialmente en la región limítrofe, cuyas poblaciones sufren las consecuencias de los conflictos entre los gobiernos centrales. Esta situación conflictiva se hizo más evidente cuando en 2015 el gobierno venezolano deportó inesperadamente a más de mil colombianos que vivían en Venezuela, generando una crisis humanitaria en la ciudad fronteriza de Cúcuta, como consecuencia de la llegada masiva de colombianos retornados y venezolanos (Londoño, 2020).

Es en este contexto que, en los últimos años, se presentan varios casos de incursión de militares venezolanos en territorio colombiano, por lo que las autoridades colombianas han denunciado en varias ocasiones acciones violentas de militares del país vecino. Estos hechos demuestran la predominancia de la visión de frontera cerrada y como área de defensa del Estado por ambos países.

Por otro lado, la histórica demanda boliviana por el acceso al mar ha llevado a la vida de las regiones de frontera el conflicto territorial entre ese país y Chile. Entre ambos, se dieron varias tensiones fronterizas y algunos enfrentamientos diplomáticos en el año 2017. Nueve funcionarios de la aduana boliviana fueron detenidos en Chile en mayo de 2017, acusados de ultrapasar la frontera para cometer crímenes, lo cual generó un conflicto diplomático que se prolongó por varios meses. Del mismo modo, en julio de 2017, policías chilenos fueron detenidos al cruzar la frontera en Bolivia. En ambos casos, los funcionarios volvieron a sus países después de mediaciones de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y de otras instituciones públicas (Londoño, 2017). Además, en ese periodo Bolivia envió tropas especiales en mayo de 2017 a la frontera con Chile para combatir el narcotráfico.

No obstante, la histórica tensión territorial y los múltiples incidentes recientes en la región fronteriza entre estos dos países no impide que se

destaquen intentos de crear mecanismos bilaterales de diálogo y coordinación y operaciones conjuntas para combatir el narcotráfico y el contrabando. Así, aunque persistan conflictos y tensiones en las regiones de frontera, resulta fundamental la existencia de mecanismos permanentes de diálogo y coordinación entre países vecinos para tratar asuntos fronterizos, como los Comités de Frontera o las Comisiones de Vecindad.

Finalmente, la aldea global, proclamada por los globalistas está siendo rebatida no solamente por nacionalismos conservadores, sino incluso por la pandemia de la COVID-19, que ha hecho que se agudicen los controles fronterizos y se restrinjan los flujos de población. Con la pandemia, presenciamos el cierre de fronteras desde marzo de 2020, lo cual reafirma la función de control a través de la vigilancia epidemiológica y sanitaria, emergiendo muros que se consideraban improbables años atrás. Paraguay, por ejemplo, puso alambre de púas para reforzar los controles militares en sus fronteras (La Nación, 2020) e impedir que aumentaran los contagios por la llegada de casos importados de Brasil, país cuyo gobierno ha desconocido la gravedad de la pandemia.

2. LAS MIGRACIONES INTRARREGIONALES COMO FENÓMENO FRONTERIZO

Uno de los fenómenos más presentes en las regiones de frontera latinoamericanas durante la última década es el mayor flujo de migrantes, quienes acaban transformando la cotidianidad en las ciudades fronterizas, en la gran mayoría puntos de paso para sus destinos. Aquí haremos referencia a esos flujos, dado que, si bien resulta importante profundizar en los flujos transfronterizos y esa movilidad cotidiana en las regiones de frontera, ha habido mayores cambios en la última década por causa de grandes flujos de migrantes atravesando fronteras.

Zapata Barrero dice que “la creciente movilidad humana está interpelando de forma directa una categoría política que se ha dado por supuesta en las teorías liberales y democráticas: la categoría de frontera” (2012). El autor defiende que las fronteras no son líneas fijas, sino que remiten a procesos dinámicos y no a una realidad estática, inamovible e innegociable determinada por el límite territorial.

De esta situación Latinoamérica es reflejo, pues si bien persiste una visión de frontera cerrada, defensiva y apegada al límite territorial, como vimos

anteriormente, la realidad y la cotidianidad de las regiones de frontera, atravesadas por diversos tipos de flujos humanos, nos demuestran que estos territorios contienen realidades dinámicas y cambiantes.

En décadas pasadas, predominaba la migración extrarregional con destino a Estados Unidos y Europa sobre la migración interregional. La migración venezolana, centroamericana y haitiana, principalmente, cambia esta dinámica en la última década, pues los flujos migratorios al interior de la región adquirieron nuevas dimensiones. Estas migraciones se han expandido en América Latina, transformando el patrón de migraciones tradicionales Norte- Sur especialmente en las últimas dos décadas, debido a las crisis económicas y políticas de países como Colombia, Cuba y Venezuela, cuyos migrantes pasaron a dirigirse al Sur del continente (Liberona, et al., 2018).

Pese a la importancia de la migración haitiana, dada especialmente por el terremoto de Haití en 2010 y una profunda crisis social y política que ha generado la expulsión de un importante número de migrantes por toda Latinoamérica, me concentraré en dos casos de migración intrarregional: la migración centroamericana y la venezolana. La idea en este apartado es discutir cómo estas migraciones tienen como puntos de paso las regiones de frontera, lo que acaba modificando las relaciones sociales en esos territorios y el papel del Estado. Así pues, estas migraciones redimensionan el papel de las fronteras y crean nuevas dinámicas en las ciudades fronterizas.

Estrechamente ligada a la idea de frontera cerrada y defensiva, se encuentra la comprensión de la migración como un problema de seguridad nacional y ciudadana por parte de las élites gobernantes y algunos sectores de la sociedad. No obstante, según Castles (2010) la migración debe ser entendida como un proceso basado en la desigualdad y en la discriminación, controlado y limitado por los Estados. En ese sentido, el problema no es la migración, sino las condiciones en las que se presenta, por lo que el objetivo normativo no debería ser reducirla, sino encontrar formas en las que pueda darse en condiciones de igualdad y respeto de los derechos humanos (Castles, 2010).

Es posible evidenciar, como dice Raffestin (1993), que lejos de esa idea que se había tornado dominante de un mundo que prescindiera de las fronteras, los Estados siguen reafirmandolas de distintas maneras, por ejemplo, para contener y controlar las migraciones. De esta manera, como apunta Grimson (2005), de la obsesión por los espacios que caracterizaba a la región en el siglo XX, se pasó a la obsesión por los flujos, multiplicando los flujos por encima,

como los capitales internacionales, y deteniendo los flujos por abajo, especialmente los flujos transfronterizos.

Rodrigues (2006), a partir de la clasificación elaborada por Marcano e Clifford, señala que las fronteras albergan a distintos grupos de personas que se relacionan con estos territorios, a saber: fronterizos que nacieron en la zona de frontera; fronterizos nacionales migrantes que provienen de otras regiones del país; fronterizos internacionales migrantes, o sea extranjeros que circulan en la zona de frontera –y de los cuales hacemos aquí énfasis–, y, finalmente, viajeros que transitan a diario la frontera por motivos laborales, de diversión o entretenimiento.

Cada uno de estos grupos sociales crea distintos tipos de relaciones, desarrollando un espacio de vida, entendido por Courgenau como aquellos territorios donde los individuos desarrollan sus actividades, incluyendo no solo lugares de tránsito o estadía, sino también todos los lugares con los cuales el individuo tiene relación en su vida personal, familiar, económica y política (Courgeau, 1988, p. 17, apud. De Oliveira, 2017).

Las personas que transitan las fronteras o se establecen provisionalmente en ellas, pasan a dimensionarlas de forma distinta. Como *disse Paasi* (2012), la frontera y los procesos fronterizos se perciben de forma distinta por inmigrantes, refugiados y desplazados de una a como lo hacen capitalistas transnacionales, élites educadas o turistas. Así como en cualquier organización social, se establecen relaciones de indiferencia, cooperación o conflicto entre los grupos de personas que interactúan en un mismo territorio.

Como se podrá evidenciar a continuación, la frontera ha sido escenario de actividad de los coyotes, de grupos ilegales y redes transnacionales de crimen, pero también acciones humanitarias de organizaciones de la sociedad civil y de la propia población fronteriza.

Además de una mayor militarización de las fronteras al sur de México, la crisis migratoria en Guatemala, Honduras y El Salvador se ha visibilizado aún más en los últimos años, especialmente por las políticas migratorias de Estados Unidos. Por otro lado, las respuestas dadas por países vecinos a Venezuela en algunos casos, como en Ecuador y Perú, securitizan los flujos y redimensionan el papel de las regiones de frontera que han pasado a recibir un importante número de migrantes.

La migración centroamericana atravesando las fronteras

Una desoladora fotografía de un padre y su hija ahogados en el río Bravo en junio de 2019 ganó notoriedad mediática y simbolizó una tragedia humanitaria que conmovió al mundo. No obstante, no se trataba de una situación nueva, pues muchos migrantes han fallecido o sufrido violaciones a sus derechos humanos después de emprender un éxodo causado por conflictos armados, así como altos niveles de pobreza y desigualdad, lo cual ha generado que, especialmente desde la segunda parte del siglo XX, aumentara la migración extrarregional de latinoamericanos.

No obstante, las referencias frente a la migración centroamericana se concentran alrededor de la frontera norte, mientras que la frontera sur de México es vista solamente como un primer tramo. Justamente, un caso paradigmático en los estudios migratorios y fronterizos es el de la frontera entre México y Estados Unidos, no solo por la complejidad y particularidad que envuelve sus interacciones, sino porque ha recibido una importante atención académica y mediática. En contraste, menor atención ha recibido la frontera sur de México, de la cual haré énfasis en este apartado, y las otras fronteras entre los países centroamericanos y que constituyen escenarios imprescindibles cuando pensamos en los cambios que han tenido las fronteras latinoamericanas en la última década.

Las fronteras del sur de México se han concebido de forma más clara como filtros que impiden que un flujo más grande de migrantes llegue a Estados Unidos. México, según Benítez (2009), para tener un mayor control de sus fronteras, ha firmado varios acuerdos con Guatemala y Belice, cuyos contenidos son similares a los firmados con Estados Unidos. En el caso específico de la frontera sur mexicana, se ha hecho más visible la problemática asociada a las redes de narcotráfico y el contrabando, que Estados Unidos acaba considerando como problemas que afectan su seguridad (Benítez, 2009).

No obstante, son varias y complejas las razones que han generado un crecimiento acelerado del número de migrantes centroamericanos que se dirigen a México, pero principalmente a Estados Unidos. Cabe recordar que los países centroamericanos lideran el ranking latinoamericano de pobreza, desempleo y desigualdad social. Además, aunque la consolidación de pandillas y carteles data de la década del ochenta y noventa, es en las primeras dos décadas del siglo XXI cuando las organizaciones criminales, como el cartel de Sinaloa o las maras, se alían y aumentan su acción transnacional. Esto ha hecho que El Sal-

vador, Honduras y Guatemala, hagan parte de los países con mayor número de homicidios de la región, lo que convierte a América Latina, especialmente Centroamérica, en una de las regiones más peligrosas del mundo. De hecho, como señala Benítez (2009), las maras tienen presencia especialmente en el estado mexicano de Chiapas en la frontera con Guatemala por su condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México. Además de estos grupos, la población migrante es víctima de extorsión por parte de traficantes, pero también de las autoridades corruptas (Benítez, 2009).

Las regiones de frontera, en muchos casos, pasan a ser territorios donde los migrantes y la propia población fronteriza se tornan vulnerables por la acción de distintos grupos criminales. Este es el caso de la región selvática guatemalteca del Petén, en la frontera con México. Allí, cerca del 90 % de las personas asistidas por la ACNUR que toman la ruta migratoria de Izabak y Petén son de nacionalidad hondureña y 6 % guatemalteca. Ambos departamentos guatemaltecos, limítrofes con Honduras, Belice y México, se han convertido en una ruta clave que, según cálculos de la Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha sido utilizada por más de 60 000 personas provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala (ACNUR, 2018). Esto demuestra que las fronteras centroamericanas son atravesadas por complejos flujos de migrantes de varios países. Aquí cabe resaltar que estas difíciles condiciones han hecho que haya un aumento de casas de migrantes, así como organizaciones de la sociedad civil en regiones de frontera centroamericanas que también se han convertido en territorios clave para la ayuda humanitaria.

En el informe anual de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur) de 2017, se recuerda que los flujos laborales transfronterizos no son recientes, pues entre Guatemala, particularmente entre los departamentos fronterizos de Huehuetenango y San Marcos y el estado de Chiapas ha existido un tradicional flujo laboral, especialmente masculino, que se inserta principalmente en el mercado agropecuario mexicano (COLEF, *et. al.*, 2017).

En respuesta a esos flujos migratorios, México ha firmado acuerdos de creación de grupos de alto nivel de seguridad fronteriza con Belice y Guatemala, tal y como lo ha hecho con Estados Unidos. Es en ese contexto que los gobiernos de México, los países centroamericanos y Estados Unidos firmaron la iniciativa Mérida en 2008 con el fin de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, pero ha sido objeto de críticas por la criminalización de las luchas sociales y la violación de derechos humanos.

En esa misma línea, y como mencionamos en el anterior apartado, el Plan Frontera Sur fue presentado como un mecanismo para evitar crímenes y delitos en la región de frontera, de igual forma que el Plan Maya-Chortí, que abarca 20 kilómetros a lado y lado entre la frontera de Guatemala y Honduras. Ambos planes contaron con financiación estadounidense.

No obstante, como señala Prieto (2017) ambos planes tienen el mismo detonante que es la crisis de menores migrantes que no estaban acompañados en 2014 y replican las mismas lógicas, pues para implementarlo se justifica proteger los derechos de los migrantes, combatir la delincuencia organizada y propender por el desarrollo y la seguridad de la región, lo cual acaba regionalizando el plan hegemónico estadounidense que externaliza sus políticas de control migratorio. Empero, como apunta dicho autor, la cooperación entre fiscalías, ministerios públicos, tribunales, aduanas, policías y militares acaban teniendo el mismo resultado en ambos casos el cual es que los cuerpos de seguridad pública son los que violentan la seguridad particular de los migrantes, víctimas de redes de tráfico de personas, a quienes no se les garantiza su seguridad (Prieto, 2017).

A partir de datos de la encuesta EMIF Sur, se evidencia que el aumento de migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades mexicanas se dispara con la implementación del Plan Frontera Sur en 2015.

Estos planes tienden a reducir la complejidad del fenómeno migratorio y la manera en que se expresa en las regiones de frontera. Según Salazar (2019), históricamente los cruces fronterizos en el suroeste mexicano han sido viabilizados por diversos actores como redes locales, empresas de transportadores, redes de coyotes, funcionarios de migración, policías locales, redes de albergues, actores comunitarios, familias, entre otros.

Además, en esa frontera, los migrantes son vulnerables por las condiciones de los caminos, el hacinamiento o condiciones precarias de los medios por los que viajan para completar sus trayectos, entre otros. De ese modo, las fronteras han pasado a ser territorios donde se pone en peligro la vida y se vulneran los derechos humanos de la población migrante.

En ese sentido, a partir de un estudio de la Secretaría de Gobernación de México, es posible afirmar que, si bien los estados del norte mexicano de Tamaulipas y Coahuila tienen los mayores índices de fallecimientos de migrantes, en la frontera sur los estados que limitan con Guatemala tienen un índice alto y medio. Por su parte, el índice de fallecimientos por violencia en la fron-

tera sur es muy alto (Centro de Estudios Migratorios, 2020), lo cual demuestra la inseguridad creciente para migrantes y ciudadanos en las regiones de frontera.

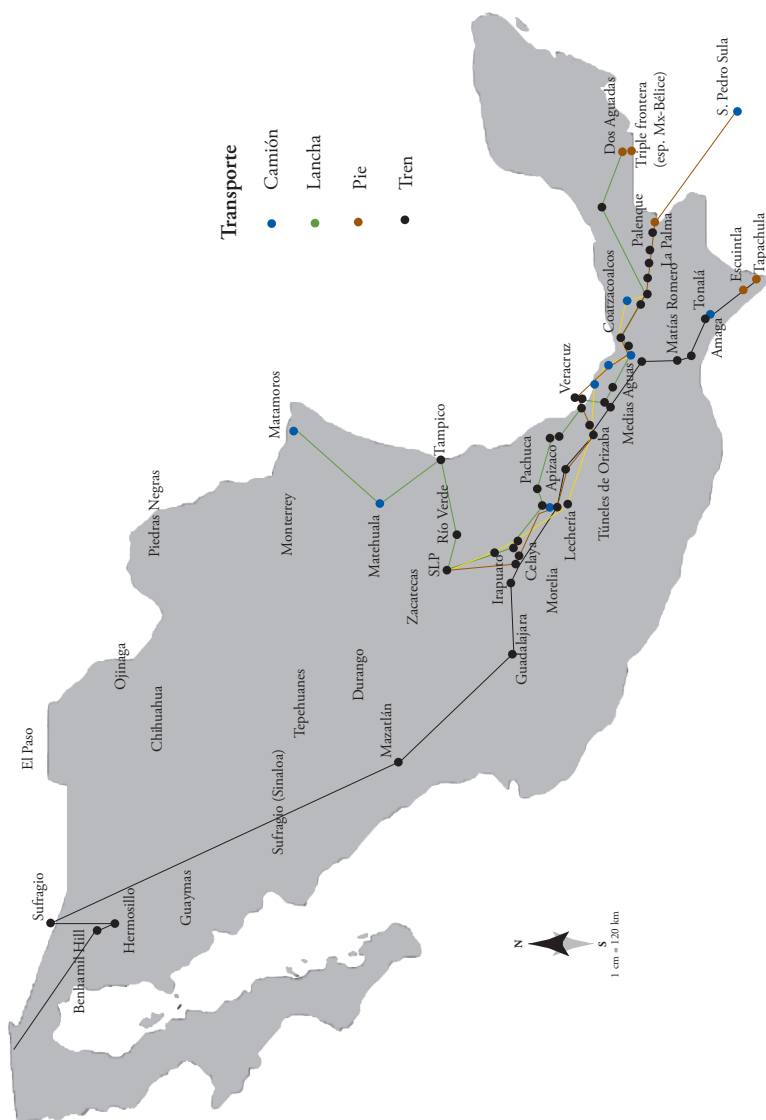
Según la Secretaría de Gobernación mexicana, tal y como pasa en la frontera norte, en la frontera sur de México los controles fronterizos no desincentivan la migración irregular, sino que exponen a los migrantes a riesgos mayores (Centro de Estudios Migratorios, 2020). Así, se corrobora lo que Álvarez (2016) señala acerca de que el ingreso clandestino a países europeos y Estados Unidos ha sido extremadamente perseguido en los últimos años, sin lograr disminuir el flujo de migrantes indocumentados, sino más bien atrayendo al crimen organizado, que ha logrado controlar dichos flujos a través de las tarifas, sin importar los peligros a la vida de los migrantes. Además, estas restricciones se traducen en mayores controles en los puestos fronterizos y el refuerzo de la militarización en las fronteras, lo cual acaba afectando también a la población fronteriza, pues en muchas ocasiones se le restringe el libre tránsito en el territorio binacional en el que desarrolla su cotidianidad.

En la siguiente figura se evidencia cómo las fronteras pasan a ser fundamentales para los flujos migratorios en Centroamérica, que implica como medios de transporte, además del aterrador tren La Bestia en México, atravesar los cruces fronterizos a pie y/o en lancha, lo cual hace aún más difícil la travesía.

A partir de 2018 se hicieron masivas las caravanas migrantes, así denominadas por los grandes grupos de personas que atravesaron las fronteras por vía terrestre y que provenían de Honduras, El Salvador y Guatemala, aunque también se sumaban migrantes de Nicaragua, Cuba y Haití. La primera, proveniente de Honduras, ha sido considerada como la caravana más grande registrada con aproximadamente 7 000 personas. En su paso por Guatemala y México, esta caravana sumó, además de centroamericanos, a cubanos, haitianos y migrantes de otros países que se encontraban en tránsito en la región (EFE, 2020).

Las caravanas migrantes ha sido una modalidad de migración en Centroamérica que rompe con la denominada “migración hormiga” y, desde 2018, han adquirido mayor notoriedad por el aumento del número y frecuencia (OIM, 2018).

Figura 1. Rutas y tipos de transporte de los migrantes



Fuente: Prieto (2017)

Pese a que se esperaba que por ser una migración colectiva hubiera más probabilidades de llegar a los Estados Unidos, la securitización de la migración y las fronteras, de las que ya hemos hecho mención, hizo que muchos migrantes quedaran en el camino o tuvieran que devolverse a sus países para intentar avanzar a su destino en otra oportunidad, pues dadas las difíciles condiciones de los países de origen retornar no es una opción.

Incluso, en una caravana en enero de 2020 en la frontera entre Guatemala y México, específicamente en la localidad fronteriza de Tecún Umán, los migrantes fueron dispersados con gases lacrimógenos y alegaron ser tratados como criminales por parte de las autoridades mexicanas (Vera, 2020). De hecho, y pese al cambio de enfoque que suponía el ascenso de Manuel López Obrador, México continúa cerrando y militarizando su frontera con Guatemala ante la llegada de estas caravanas.

No obstante, y en consonancia con lo que ya hemos resaltado anteriormente, el aumento de controles ha hecho que algunos migrantes usen pasos ilegales donde son comunes los asaltos (Reina, 2019). Es claro, entonces, que los mayores controles fronterizos establecidos por México y Estados Unidos no solo no solucionan la tragedia humanitaria por la que atraviesan los migrantes, sino que los torna más vulnerables e, incluso, beneficia a los coyotes (Reina, 2019). Como veremos, situación similar ocurre con el éxodo venezolano.

La migración venezolana y las nuevas realidades para Suramérica

La profunda crisis política y económica en Venezuela, que tuvo sus primeras manifestaciones en 2013, pero que se intensificó desde 2015, comenzó a generar un flujo migratorio sin precedentes, especialmente en América del Sur. Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2019), los refugiados y migrantes que se encontraban en países de América Latina y el Caribe pasaron de 123 406 en 2015, a 1 234 025 en 2017, 3 314 195 en 2018 y completar 5 384 876 para 2019. Estos más de 5 millones de venezolanos que salieron de su país, han atravesado en su gran mayoría las fronteras de los países vecinos hasta llegar a sus destinos. El principal destino es Colombia, un país históricamente expulsor y que tuvo poca inmigración, si se compara con otros países latinoamericanos, y que se vio obligado a asumir el intempestivo reto de ser el principal destino de este flujo migratorio (Londño, 2020).

Figura 2. Movimientos poblacionales regionales.



Fuente: ACNUR, 2019

Según Migración Colombia (2019) para 2019 se contabilizaban 1 771 237 venezolanos en Colombia, de los cuales 754 085 eran regulares y 1 017 152 irregulares. Esto quiere decir que más del 30 % de los venezolanos que han salido de su país se ubican en Colombia. Es importante recordar que la frontera entre Colombia y Venezuela ha llegado a ser considerada como la más activa de América Latina, por el intenso flujo comercial y demográfico que ha existido históricamente entre lado y lado de la línea límite. Inclusive, la historia migratoria de ambos países muestra cómo el flujo ha sido en ambas direcciones, pues para 2013 Venezuela era el segundo destino de colombianos en el exterior (Migración Colombia, 2018).

Autoridades colombianas calcularon que, para 2019, 40 000 venezolanos cruzaban a diario la frontera, aunque solo 2 000 se quedaban en territorio

colombiano. Después de Bogotá, los departamentos fronterizos de Norte de Santander y Guajira concentran mayor número de migrantes (Miranda, 2019).

Como evidencia la anterior figura, las fronteras suramericanas se tornaron no solamente puntos de paso de un gran número de migrantes venezolanos, sino “espacios de vida”, que hicimos referencia antes y remiten a aquellos espacios con los que el individuo se relaciona.

Así, el movimiento migratorio pasó a ser predominantemente terrestre, por lo que los migrantes salían de Venezuela y atravesaban las fronteras por distintos medios, incluyendo a pie. Se tornaron comunes en muchas regiones de frontera ver a caminantes que iniciaban su travesía a ciudades mayores. También los puestos fronterizos de distintos países pasaron a recibir un alto número de migrantes venezolanos y, debido a los controles de las autoridades migratorias, comenzaron a quedar represados en las ciudades de frontera, como el caso de Ipiales en la frontera de Colombia con Ecuador.

Sin embargo, tal y como se mencionaba con el caso centroamericano, mayores controles, como la solicitud de documentos migratorios por parte de Ecuador y Perú, han generado que los migrantes evadan fronteras por pasos irregulares, tanto en la extensa y porosa frontera de Venezuela con Colombia, como en la frontera de este último país con Ecuador, donde coyotes cobran para mostrar nuevas rutas de acceso (VOA Noticias, 2019). Así, ha surgido un fenómeno que era común en centro y norte américa pero no en América del Sur, como es la existencia de coyotes que se organizaron a partir de los mayores controles fronterizos y que cobran a los migrantes por indicarles nuevas rutas o garantizar su avance en el trayecto migratorio. No obstante, es claro que este fenómeno no alcanza las proporciones e intensidad que tiene en México y sus países vecinos.

En el caso colombiano, grupos armados que han operado en las regiones de frontera, han reclutado especialmente a jóvenes migrantes, quienes han caído en redes de minería ilegal, trata de personas y prostitución. En la ciudad fronteriza de Cúcuta, principal punto de ingreso de los migrantes a Colombia, se ha registrado el reclutamiento de esta población por parte de organizaciones dedicadas al narcotráfico como Los Rastrojos o La Línea (Miranda, 2019).

Por otro lado, los migrantes venezolanos pasan por varias dificultades en las regiones de frontera, por lo que, así como ocurre en el caso centroamericano, en los últimos años han tenido mayor presencia algunos entes gubernamentales que atienden la cuestión migratoria, así como organizaciones de la sociedad civil que ayudan a los migrantes de distintos modos.

Adicionalmente, la concentración de migrantes ha generado varios cambios en las ciudades de frontera. Por ejemplo, en Pacaraima, en la frontera de Venezuela con Brasil, y en Cúcuta, en la frontera con Colombia, hay una alta demanda de bienes y servicios, como acceso a empleo o servicios de salud, que los gobiernos locales no alcanzan a cubrir dados los históricos problemas de pobreza y marginalidad de dichas regiones. Esta sobredemanda a gobiernos locales ha generado también tensiones entre la población “nativa” y la población migrante, que se ha manifestado en ataques xenófobos e incluso ha escalado en ataques físicos, expulsiones o daños a bienes y lugares donde se encuentran los migrantes (Londoño, 2020).

La pandemia de coronavirus impone nuevas problemáticas a nivel regional y las fronteras y los migrantes no son ajenos a ello. Si la situación de muchos migrantes era precaria y las restricciones de la movilidad ya se estaban dando, la pandemia torna mucho más compleja la situación, pues, desde marzo de 2020, un importante número de migrantes venezolanos han retornado a su país, debido a la imposibilidad de trabajar, y para hacerlo emprendieron largas caminatas para atravesar las fronteras de países como Colombia, Ecuador y Perú (Cabezas, 2020). Pese al avance del virus, la movilidad no se detiene y un importante número de migrantes ha quedado atrapado en las regiones de frontera, haciendo difícil su retorno y su subsistencia.

3. GOBIERNOS LOCALES, INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN FRONTERIZA

Finalmente, se espera mostrar que más allá del entendimiento negativo que predomina alrededor de las regiones de frontera por parte de algunos gobiernos y grupos sociales, estos territorios albergan una cotidianidad manifestada por múltiples interacciones, que desbordan los gobiernos centrales. Aquí destacamos la importancia creciente de las ciudades fronterizas y su mayor participación en asuntos regionales y globales, antes limitados a las cancillerías y los Estados centrales. Para ello, como se ha hecho en los apartados anteriores, serán expuestos algunos casos que adquieren relevancia en la última década sobre ese asunto. Igualmente, se menciona el mayor peso que tienen las fronteras dentro de los organismos de integración regional.

Las regiones de frontera de dos o más países comparten, en la mayoría de los casos, el hecho de estar alejadas de los centros de poder y de presentar

dinámicas y realidades distintas a las metrópolis de sus Estados. Según Morales (2010) las regiones transfronterizas se caracterizan por tener relaciones de vecindad y a la frontera en el centro, contrario a otras localidades del país, como los centros administrativos. A partir de la mayor importancia que adquieren en las relaciones internacionales, actores distintos a los Estados, como los gobiernos locales, las empresas y los movimientos sociales, han intensificado en la última década estrategias de inserción internacional. Se resaltan en este último apartado algunos casos relevantes de diplomacia subnacional y descentralizada, haciendo énfasis en el papel de los gobiernos locales.

El concepto de paradiplomacia ha sido utilizado para hacer referencia a la actuación internacional de entes subnacionales (Fiorin, 2017) o de actores no tradicionales de las relaciones internacionales. No obstante, algunos autores prefieren referirse a este fenómeno como diplomacia subnacional. Además de unidades al interior de un Estado, un sentido más amplio de la paradiplomacia haría referencia a “empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones religiosas, las universidades y las comunidades científicas, los medios de comunicación, los grupos étnicos y culturales, o las personalidades de prestigio internacional” (Costero, 2015, p. 13) que a pesar de que establecen contactos internacionales siguiendo sus propios intereses, pueden llegar a influir en la toma de decisiones de gobiernos centrales en materia de política exterior.

Los conceptos de paradiplomacia regional o fronteriza, de Ivo Duchacek y el de paradiplomacia microrregional de Panayotis Soldatos, hacen referencia a los contactos entre gobiernos subnacionales contiguos, siendo un caso paradigmático el de las provincias de Quebec y Ontario en Canadá con los estados de Vermont y Maine en Estados Unidos (Ayala, 2015).

Así pues, entidades federadas, provincias, departamentos, alcaldías o municipalidades buscan su inserción en el contexto internacional con el objetivo de promover el desarrollo de sus comunidades, participando de programas de promoción territorial, con el hermanamiento de ciudades y la firma de acuerdos y convenios de cooperación, así como negociaciones con otras regiones para atraer inversiones (Costero, 2015). Es claro que la libertad de establecer vínculos internacionales está condicionada por la pertenencia a un Estado, es decir que, como apunta Ayala (2015), el gobierno subnacional tiene primero la capacidad de cooperar internacionalmente y luego se apoya de herramientas jurídicas, operativas o legales que su Estado le permite hacia el exterior.

Siguiendo a Costero (2015), las unidades subnacionales emprenden acciones internacionales ya sea por la falta de presencia de gobiernos nacionales o por tener beneficios de situaciones que los han llevado a internacionalizarse. Como aclara la autora y en consonancia con lo dicho inmediatamente antes, la política exterior no deja de estar dirigida por el gobierno central, pero las unidades subnacionales si pueden influir y tomar decisiones autónomas respecto del gobierno central. Sin embargo, es importante mencionar que esto puede implicar conflictos entre los dos niveles, pues en muchas ocasiones los gobiernos centrales ponen trabas para la cooperación horizontal de entidades subnacionales.

Mecanismos de integración regional impulsados por los países, pueden promover una mayor actuación internacional por parte de actores locales. En América Central cabe destacar el papel del Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras, organismo regional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que tiene sus antecedentes con la creación en 1997 de la Comisión Trinacional de Plan Trifinio (CTPT). En el marco del plan, han participado los gobiernos locales de los tres países y se destacan, especialmente, instancias de cooperación transfronteriza ambiental que han involucrado a autoridades fronterizas.

De esta manera, vale la pena destacar el creciente papel que han tenido las regiones fronterizas dentro de los bloques de integración de la región. Especialmente llama la atención el caso del Mercosur, que, si bien ha pasado por varias crisis desde su creación en 1991, como la suspensión de Paraguay y Venezuela o las diferencias entre los presidentes de Argentina y Brasil, ha logrado promover algunas estrategias de desarrollo subnacional y fronterizo que han sido apropiadas por la sociedad.

Se destaca especialmente la Red Mercociudades, creada en 1995 y compuesta por un conjunto de gobiernos locales. Hacen parte de esta red 353 ciudades de diez países suramericanos, inclusive no pertenecientes al Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela), pues también participan ciudades de países de la prácticamente extinta Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Una de las unidades temáticas de la red es la integración fronteriza que busca mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que viven en las fronteras. No obstante, aún muchas ciudades fronterizas no hacen parte de la red y en algunos países solamente participan las ciudades mayores.

Además de Mercociudades, se encuentra el Instituto Social del Mercosur (ISM) que es una instancia técnica de investigación que promueve las políticas sociales del bloque. Uno de sus programas es el de Fronteras en el Mercosur, del cual participan ocho ciudades gemelas de la región y que tiene dos componentes: 1) Juventudes y fronteras, en asociación del ISM con el (Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA), que trata sobre el papel de los jóvenes fronterizos y 2) el programa de cooperación transfronteriza en salud, en asociación con el Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea para la Cohesión Social en América Latina, el cual busca potenciar la cooperación transfronteriza en materia de salud.

Por otro lado, se destaca también la inserción internacional que han tenido gobiernos y actores locales que han impulsado estrategias de diálogo y coordinación con sus pares al otro lado de la frontera. Se destaca, por ejemplo, la Alianza Estratégica Aymaras Sin Fronteras, cuya creación fue en 2001 a partir de reuniones de alcaldes de municipios rurales fronterizos de Bolivia, Chile y Perú que promueven acciones conjuntas de demandas a sus centros políticos, buscando la institucionalización de una estrategia de desarrollo fronterizo. Pese a las constantes tensiones con los gobiernos nacionales, esta iniciativa ha involucrado a organismos multilaterales, como el BID, a varias ONG, así como a gobiernos nacionales y locales de los tres países (Aranda y Salinas, 2017). Aunque como punta Aranda y Salinas (2017), esta iniciativa tuvo un desarrollo importante inicialmente, en los últimos años ha estado congelada. De esta forma, la diplomacia fronteriza entra a contrarrestar los límites artificiales fijados en la conformación de los Estados nación y que dividió a pueblos como el aimara.

Por su parte, el proyecto MS Sin Fronteras se desarrolló especialmente entre 2010 y 2014, buscando la expansión productiva y el fortalecimiento institucional de la región de frontera entre Brasil, específicamente el estado Mato Grosso do Sul, Paraguay y Bolivia. Esta iniciativa era coordinada por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y buscaba promover el desarrollo económico de las regiones fronterizas entre Brasil y Paraguay (las ciudades de Ponta Porá y Pedro Juan

Caballero) y Bolivia (en Corumbá, Ladário y Puerto Quijarro y Puerto Suarez). Se enfocaba especialmente en el desarrollo productivo de pequeñas y medianas empresas de la región de frontera. Sin embargo, como mencionan

De Oliveira y Feitoza Do Nascimento (2018), solamente en el lado boliviano el proyecto no se paralizó, pues cabe tener en cuenta que estaba condicionado a las coyunturas económicas y las iniciativas de las comunidades empresariales de la región de frontera.

Resulta importante destacar la participación de varias unidades subnacionales que hacen parte del Mercosur y que, en el marco de ese proyecto de los Estados, crean mecanismos de cooperación. En el plano comercial, se destaca también la consolidación de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) que se ha establecido como una instancia de integración horizontal integrada por las provincias argentinas de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; los departamentos bolivianos de Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija; el estado brasileño de Matto Grosso do Sul; las regiones chilenas de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama; la totalidad de los departamentos de Paraguay y desde el 2011 los departamentos del sur del Perú: Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna.

Es posible afirmar que Brasil, que limita con todos los países suramericanos menos con Ecuador y Chile, y, por lo tanto, el país con mayor número de ciudades fronterizas, muestra mayores avances en términos de la cooperación descentralizada y la diplomacia subnacional en la última década. La inserción internacional de estados y ciudades fronterizas ha sido creciente en los últimos años y eso lo demuestra la producción académica sobre paradiplomacia, diplomacia subnacional o federativa en Brasil. Así, múltiples Secretarías de Relaciones Internacionales de los municipios fronterizos han sido creadas en los últimos años o se han fortalecido. Este es el caso de Oiapoque en la frontera con Guyana Francesa que cuenta con Secretaria de Relaciones Internacionales o a nivel estadual con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa de Amapá, por solo nombrar algunos ejemplos. También se destacan otras instancias subnacionales de relaciones internacionales como las realizadas por el gobierno de la provincia de Salta en Argentina que ha promovido varias iniciativas de cooperación transfronteriza con Bolivia, Chile y Paraguay.

También se destacan iniciativas de gobiernos locales, como la asamblea constitutiva que dio origen a la Organización Latinoamericana de Ciudades Fronterizas (OLACIF) en 2016, cuyo objetivo es promover desde los gobiernos locales el desarrollo y la integración entre ciudades fronterizas latinoamericanas. Este proyecto fue coordinado por la Facultad Latinoamericana (FLACSO), producto de una investigación académica desarrollada por esa

institución y con auspicio de *International Development Research Council* de Canadá. La investigación de FLACSO concluyó que las ciudades fronterizas han crecido desde la década de 1950, aumentando la población de esas urbes, por lo cual desde la década de 1980 parte de las migraciones de la región se ha dirigido a las fronteras (Carrión, 2016). En ese sentido, es posible decir que los flujos migratorios regionales han contribuido a la internacionalización de las ciudades fronterizas.

El primer congreso de la OLACIF se dio en Ipiales-Tulcán y el segundo en Tacna-Arica con la participación de mandatarios locales de varias regiones de frontera de Latinoamérica. Cabe destacar que esta organización busca promover una integración horizontal desde los municipios y no desde los Estados centrales.

Finalmente, y como lo expone el caso de MS Sin Fronteras, no solo las unidades subnacionales de los Estados, es decir, los gobiernos locales como actores no tradicionales de las relaciones internacionales, emprenden vínculos con otros Estados, entidades subnacionales u organizaciones de otros países. También se destacan iniciativas de la sociedad civil como el Instituto de Desarrollo Económico y Social de Fronteras (IDESF) en Foz de Iguazú, en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, el cual desarrolla alianzas públicas y privadas con el fin de mejorar las condiciones de las fronteras, dando respuesta a los problemas propios de esas regiones.

Pese a que muchas de las iniciativas aquí mencionadas merecen ser destacadas, no se puede pasar por alto la necesidad de que no reproduzcan lo que han hecho muchas instancias regionales latinoamericanas lideradas por los gobiernos centrales: plantear ambiciosos objetivos, funcionar un tiempo y luego ser abandonadas. Por ello, resulta fundamental involucrar diversos actores locales y garantizar una base social que las sostenga en el tiempo.

CONCLUSIONES

Parte de la literatura de estudios fronterizos en Latinoamérica (por ejemplo, Grimson, 2005) apunta a que la globalización concentra sus beneficios para los grandes capitales y que las fronteras se flexibilizan para grandes empresas, pero no para la población de estos territorios que pasan por controles de ingreso de personas y mercancías, al buscar controlar, por ejemplo, el llamado contrabando hormiga, muy común en las fronteras. Igualmente, se han construido

la condición de indocumentado o de migrante ilegal para controlar los flujos migratorios y las fronteras acaban cumpliendo esa función de filtro.

En este texto, se analizaron las principales transformaciones que atraviesan las regiones de frontera a la luz de algunos casos ilustrativos y que presentan factores comunes en la última década. Estos casos, demuestran, por un lado, la reactivación de las funciones policiales y militares de las fronteras, lo que se expresa a través de la emergencia o resurgimiento de muros físicos o simbólicos (parte 1) y del control de las migraciones, entendidas como problemas de seguridad controladas desde las fronteras (parte 2). Finalmente, se contrasta esa visión negativa de frontera, haciendo alusión a la importancia creciente de los gobiernos locales, que crean redes y lideran mecanismos de cooperación e integración fronteriza a partir de procesos de integración regional existentes o con iniciativas que no cuentan con la intervención directa de sus gobiernos nacionales (parte 3).

Aunque cada apartado de este capítulo amerita un estudio particular que dé cuenta de la complejidad de cada componente, aquí se realizó un breve panorama tomando algunos casos para demostrar que en la última década las regiones de frontera latinoamericanas se han debatido entre la consolidación de muros físicos y simbólicos, emergidos por los gobiernos centrales, e intentos de cooperación e integración, especialmente implementados desde los gobiernos subnacionales que cada vez más deben ser más tenidos en cuenta como actores regionales clave.

La idea de muros físicos y simbólicos ha sido predominante por parte de las élites gobernantes en América Latina, pero en las regiones de frontera la complejidad de las relaciones sociales hace que la cotidianidad de las poblaciones de lado y lado de la línea límite internacional, así como de las personas que atraviesan los límites estatales, demuestre el dinamismo que caracteriza a esas regiones.

Especialmente a partir del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha liderado varias iniciativas que buscan garantizar su seguridad y controlar la migración latina, que ha sido fundamental para la economía estadounidense y también de los países de origen, por vía de las remesas. Dichas restricciones se reproducen en América Latina y, pese a que se alude que la migración debe ser ordenada, legal y segura y que el ingreso flexible favorece la inseguridad de la población migrante, esto acaba justificando muros simbólicos, como las visas o trámites burocráticos para la legalización.

En esa realidad cambiante y compleja, los flujos migratorios, predominantemente intrarregionales, con la migración venezolana, y extrarregionales, con la migración centroamericana, acaban redimensionando varias fronteras de la región y la relación entre Estado, migrantes y ciudadanos fronterizos. La migración mexicana, centroamericana, haitiana y venezolana, principalmente, atraviesa las fronteras nacionales y acaba haciéndolas no solo puntos de paso sino espacios de vida. No obstante, esas regiones se convierten en territorios inseguros para los migrantes y la propia población fronteriza por la presencia de redes criminales e incluso por la acción y omisión de los Estados, que no dejan de pensar estos territorios desde las metrópolis. Igualmente, al mismo tiempo en que se dan prácticas xenófobas por parte de algunos grupos sociales que acaban reproduciendo el discurso de la migración como problema, muchas fronteras latinoamericanas son territorios donde organizaciones sociales y grupos ciudadanos despliegan acciones de ayuda humanitaria.

De hecho, la movilidad humana recuerda el cambio de paradigma de las fronteras, pues la comprensión de frontera como algo definido y estático, instrumentalizado para garantizar la soberanía territorial y la seguridad nacional, muestra sus limitaciones ante múltiples flujos que atraviesan estos territorios en distintas direcciones. De ese modo, como apunta Zapata Barrero (2012), “se ha perdido el vínculo entre territorio y población homogénea que ha fundamentado las teorías del Estado”.

Como apunta Saskia Sassen (2007), la globalización no implica homogenización y, en ese sentido, no todos se benefician de ella de la misma manera, pues esta trae efectos negativos para unos sectores y positivos para otros. Al mismo tiempo en que se ha profundizado en la apertura de la economía y los mercados, aumentando los flujos e intercambios dentro y fuera de la región, la securitización de las fronteras y del fenómeno migratorio evidencian justamente las dificultades de la integración social y de la construcción de una ciudadanía latinoamericana. El legado del nacionalismo y el proceso de consolidación territorial convive en las regiones de frontera con las múltiples interacciones cotidianas de su población y la creciente inserción internacional de gobiernos y actores locales.

Finalmente, la pandemia por el coronavirus que estalló en la región en marzo de 2020 representa un importante cambio para las regiones de frontera, cuyas ciudades fueron separadas por estrictos controles epidemiológicos y sanitarios. No obstante, también se perciben en algunos casos medidas

coordinadas, tanto para las restricciones a la movilidad para evitar la expansión del contagio, como para el gradual levantamiento de las cuarentenas.

REFERENCIAS

- ACNUR (2018). Fact Sheet Guatemala. Enero-febrero de 2018. <https://www.acnur.org/es-es/5b3e5eda4.pdf>
- ACNUR (2019). Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela – Enero-Diciembre de 2019. <https://www.refworld.org/es/docid/5c-be52304.html>
- Álvarez, S. (2016). ¿Crisis migratoria contemporánea? Complejizando dos corredores migratorios globales. *Ecuador Debate*, (97), 155-171.
- Aranda, G, Salinas, S. (2017). Paradiplomacia Aymara: empoderamiento en la frontera. *Revista Estudios Transfronterizos*, 18(35), 90-96.
- Ayala, J. L. (2015). La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (120-121), 77-104.
- Azarkevich, Ernesto (2019). De la polémica a buscar el Guinness: pintan una obra de arte gigante en el “muro de la vergüenza” de Posadas. *Clarín*, 14/10/2019. https://www.clarin.com/sociedad/polemica-buscar-guinness-pintan-obra-arte-gigante-muro-verguenza-posadas_0_s5X3yyfW.html
- Benítez, R. (2009). La iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México- Estados Unidos-Centroamérica, *Revista Mexicana de Política Exterior*,(87), 215-242.
- Carrión, F. (2016). Ciudades de frontera en América Latina. *El País*, 17/02/2016. https://elpais.com/elpais/2016/02/17/seres_urbanos/1455692400_145569.html
- Centro de Estudios Migratorios (CEM) (2020). Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación. Rutas: Morir en el camino. Fallecimientos de personas migrantes en México. No. 2.
- Costero, M. C. (2015). Paradiplomacia en México. La actividad exterior del estado de San Luis Potosí. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(9), 10-30. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000100010&lng=es&tlng=es
- Cabezas, R. (2020). Un centenar de venezolanos atrapados en el puente internacional Rumichaca. *El Universo*, 29/04/2020. <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/29/nota/7826841/centenar-venezolanos-atrapados-puente-internacional-rumichaca>
- Castles, Stephen (2010). Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social. *Revista de Relaciones Internacionales*,(14), 141-169.
- COLEF, et. al (2016). ¿Qué es el Programa Frontera Sur? Boletín 1, febrero de 2016. <https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2016/06/BOLET%C3%8DN-1-Alejandra-Casta%C3%B1eda.pdf>

- COLEF, INM, CONAPO, STPS y SRE, (2017), Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México Informe Anual de Resultados. El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Relaciones Exteriores, México. <http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/EMIF/EMIFSur/2017/Indicadoreseinformes/Emif2.pdf>
- De Oliveira, J. (2017) *Migração e mobilidade na fronteira. Concentração de imigrantes internacionais e formação de espaços de vida na Amazônia brasileira*. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade de Campinas.
- EFE (2020). Inmigrantes hondureños son la base de la débil economía de su país. 13/01/2020. <https://www.efc.com/efe/america/economia/inmigrantes-hondurenos-son-la-base-de-debil-economia-su-pais/20000011-4149231>
- El Espectador (2019). La visa que complica el ingreso de los venezolanos a Ecuador. 25/08/2019. <https://www.elspectador.com/noticias/el-mundo/la-visa-que-complica-el-ingreso-de-los-venezolanos-ecuador-articulo-877787>
- Fiorin G. J. (2017). A contribuição da paradiplomacia municipal sul-americana para a integração regional em zonas de fronteira: a rede mercocidades e a integração fronteiriça no âmbito do Mercosul. *Monções*, 6(12).
- González, T. (2019). “Éste sí, éste no”: La selección detrás de la nueva política migratoria.
- Radio Uchile, 03/03/2019. <https://radio.uchile.cl/2019/03/03/este-si-este-no-la-seleccion-detras-de-la-nueva-politica-migratoria/>
- Grimson, A. (2005). “Fronteras e identificaciones nacionales: diálogos desde el Cono Sur”. *Revista Iberoamericana*, 17, pp. 91-99.
- La Nación (2020). Alerta en Pedro Juan ante aumento de casos del COVID-19 en Ponta Porá. <https://www.lanacion.com.py/pais/2020/05/27/alerta-en-pedro-juan-ante-aumento-de-casos-del-covid-19-en-ponta-pora/>
- Londoño, E. (2020). Migração, Cidades e Fronteiras: a Migração Venezuelana nas Cidades Fronteiriças do Brasil e da Colômbia / Migration, Cities and Borders: Venezuelan Migration to Brazilian and Colombian Border Towns. *Espaço Aberto*, 10(1), 51-67. doi:<https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2020.29956>
- Londoño, E. (2017). Fronteiras sul-americanas: reflexões sobre as tensões e os conflitos recentes. Boletim OPSA, No. 1 Ene/Mar 2019. http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Boletim_OPSA_2017_n04-outdez.pdf
- Liberona Concha, Nanette, Álvarez Torres, Camila y Córdova, Gabriela. (2018). Procesos de fronterización y desfronterización en territorios latinoamericanos. *Polis (Santiago)*, 17(51), 5-12. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000300005&lng=es&tlng=es
- Machado De Oliveira, T. y Feitoza Do Nascimento, R.(2018). La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay. *Frontera norte*, 30(60), 57-84. <https://dx.doi.org/10.17428/rfn.v30i60.774>

- Migración Colombia (2019). Así ha sido la evolución de la crisis migratoria venezolana. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisis-migratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019>
- Miranda, Boris (2019). Crisis en Venezuela: cómo las mafias y grupos armados de Colombia se aprovechan de los migrantes venezolanos. *BBC News*,. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49486230>
- Morales, Abelardo (2010). Desentrañando fronteras y sus movimientos transnacionales entre pequeños estados. Una aproximación desde la frontera Nicaragua-Costa Rica. En M. E. Anguiano y A. M. López (Eds.), *Migraciones y frontera. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (pp.185-224). Icaria
- OIM – Organización Internacional para las Migraciones. (2018) Perfil Migratorio. República Bolivariana de Venezuela, 2018.
- Paasi, A. (2013). Borders and border crossings. In Johnson, Nuala, Schein, Richard and Jamie Winders (editors): *The Wiley-Blackwell Companion to Cultural Geography*. Wiley- Blackwell.
- Prieto, S. (2017). Cartografías de la subalternidad migratoria: Bestialización, inhumanidad y contrahegemonía en el contexto del plan frontera sur de México. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales y Políticas) Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*. Ática.
- Reina, E (2019). Tres familias, tres coyotes: el millonario negocio de militarizar la frontera. *El País* https://elpais.com/internacional/2019/06/29/actualidad/1561843599_513515.html
- Riepl, M. (2017). ¿Cómo es realmente el polémico muro que Ecuador construye en la frontera con Perú? *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40534421>
- Rodrigues, F. (2006). Migração transfronteiriça na Venezuela. *Estudos Avançados, São Paulo*, (57), 197-207.
- Salazar, S.(2019). Las caravanas migrantes como estrategias de movilidad. *Ibero Forum*, (27).
- Sassen, S. (2007), *Una sociología de la globalización*. Editorial Katz.
- Tapia, M. (2017). Las fronteras, la movilidad y lo transfronterizo: Reflexiones para un debate
- Borders, mobility and the transborder space: reflections for a discussion. *Estudios Fronterizos*, 18(37), 61-80, doi:10.21670/ref.2017.37.a04
- VOA Noticias (2019). Venezolanos evaden frontera de Ecuador por pasos irregulares. VOA, . <https://www.voanoticias.com/venezuela/venezolanos-evaden-frontera-por-pasos-irregulares-traves-de-ecuador>
- Vera, A. (2020). México frena la Caravana Migrante con gas lacrimógeno: “Nos morimos de hambre. Por eso nos vamos de Honduras”. *El Mundo*, 24/01/2020. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/24/5e2a7b6b-fc6c8321578b4594.html>
- Zapata-Barrero, Ricard (2012). Teoría Política de la Frontera y la movilidad humana. *Revista Espanola de Ciencia Politica*, 1(29), 39-66.

