



Instituto de Relaciones Internacionales



# Latinoamérica:

ensayos sobre una región  
en transformación



Serie Estudios e Investigaciones N° 39 / Marzo 2017



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales

---

Serie Estudios e Investigaciones N° 39

Marzo 2017

---

# LATINOAMÉRICA: ENSAYOS SOBRE UNA REGIÓN EN TRANSFORMACIÓN

*Laura M. Bono y Laura Bogado Bordazar  
(compiladoras)*

*Autores*

*Francisco Castaño/Ayelén María Cortiglia/Juan  
Emilio Giusiano/Andrea María Díaz  
López/María Julieta Duedra/Barbara Luciana  
Bravi/Federico Larsen/Marcial Astarita/Santiago  
Piccinini*

Departamento de América Latina y el Caribe  
Instituto de Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de La Plata

Latinoamérica : ensayos de una región en transformación / Francisco Castaño ... [et al.] ; compilado por Laura Maira Bono ; Laura Bogado Bordazar. - 1a ed adaptada. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1451-4

1. América Latina. 2. Análisis. I. Castaño, Francisco II. Bono, Laura Maira , comp. III. Bogado Bordazar, Laura, comp.

CDD 341

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Laura M. Bono**

Magister en Relaciones Internacionales, (UNLP); Abogada (UNLP); Docente-Investigadora (UNLP); Coordinadora del Departamento América Latina y el Caribe y del CENSUD, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

### **Laura Lucía Bogado Bordazar**

Magíster en Relaciones Internacionales (UNLP) y Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España); Abogada y Licenciada en Relaciones Internacionales (UDELAR-Uruguay); alumna del Doctorado en Relaciones Internacionales (UNLP); Docente - Investigadora (categorizada), UNLP; Coordinadora del Departamento América Latina y del CENSUD del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), UNLP.

### **Francisco Castaño**

Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

### **Juan Emilio Giusiano**

Magíster en Relaciones Internacionales, IRI, Universidad Nacional de la Plata. Licenciado en Ciencia Política (Universidad Nacional de Río Cuarto). Docente de la Universidad Nacional de Río Cuarto de la Cátedra de Relaciones internacionales de la facultad de Ciencias Humanas en la carrera de Ciencia Política. Miembro del Ateneo de Estudios Internacionales UNRC. Miembro del Concejo Federal de Estudios Internacionales (CoFEI). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI, UNLP).

### **Ayelén María Cortiglia**

Abogada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Alumna de la Maestría en Relaciones Internacionales, UNLP. Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI, UNLP).

### **Andrea María Díaz López**

Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de El Salvador UES, San Salvador, El Salvador). Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP).

### **María Julieta Duedra**

Abogada (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Argentina y Universidad Federal de Minas Gerais -UFMG- Brasil); Maestrando en Relaciones Inter-

nacionales (UNLP), estudiante de la Licenciatura en Economía (UBA) y del Profesorado de Portugués (FAHCE-UNLP). Graduada en letras y cultura: Euske-  
ra Batúa, nivel básico, Universidad Nacional de La Plata. Profesora de Portugués  
Técnico Jurídico en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Miem-  
bro del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI, UNLP).

**Bárbara Luciana Bravi**

Magíster en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,  
Universidad Nacional de La Plata. Licenciada en Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales (Universidad Católica de La Plata).

**Federico Larsen**

Licenciado en Comunicación Social, Facultad de Periodismo y Comunicación  
Social, UNLP. Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales, IRI-  
UNLP.

**Marcial Astarita**

Estudiante avanzado de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Sociales, UNLP. Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe  
(IRI, UNLP).

**Santiago Piccinini**

Estudiante avanzado de la carrera de Abogacía de la Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Sociales, UNLP. Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe  
(IRI, UNLP).

## ÍNDICE

Presentación	7
<b>LA DINÁMICA AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR: LA POLÍTICA REGIONAL, EL EJE ARGENTINA-BRASIL Y EL IMPACTO SOBRE EL BLOQUE</b> <i>Francisco Castaño</i>	11
<b>EL PROCESO POLÍTICO BOLIVARIANO DE VENEZUELA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA</b> <i>Juan Emilio Giusiano</i>	33
<b>EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA: EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO COMO FUNDAMENTO</b> <i>Ayelén María Cortigliá</i>	61
<b>LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO PRINCIPAL DESAFÍO DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA SICA</b> <i>Andrea María Díaz López</i>	83
<b>BRASIL: EL “MAQUILLAJE DE LAS PEDALADAS” COMO EXCUSA DE UN GOLPE. REPERCUSIONES EN AMÉRICA LATINA</b> <i>María Julieta Duedra</i>	107
<b>CRISTINA FERNÁNDEZ, MICHELLE BACHELET Y DILMA ROUSSEFF. UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL PARLAMENTO Y EN LOS MINISTERIOS</b> <i>Bárbara Luciana Bravi</i>	133
<b>EL ABORTO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL DERECHO Y EL PODER</b>	

*Federico Larsen*

151

**CHILE Y BOLIVIA: EL CONFLICTO DEL SILALA**

*Marcial Astarita y Santiago Piccinini*

171

## PRESENTACIÓN

El Departamento de América Latina y el Caribe dependiente del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP tiene entre sus objetivos la profundización en el análisis y el seguimiento de los acontecimientos acaecidos en la región latinoamericana. Asimismo, se ha constituido en un espacio de investigación y reflexión en lo referente a los distintos procesos de integración conformados en el área geográfica, así como también en lo que refiere a las vinculaciones de América Latina con otras regiones del mundo.

Asimismo se constituye como un centro de formación continua de recursos humanos, principalmente en las áreas de investigación y docencia. En ese marco es que se fomenta la participación de estudiantes de grado y posgrado en congresos, seminarios y elaboración de ensayos relativos a la temática del Departamento.

En ese contexto se han elaborado desde el año 2009 las publicaciones que destacamos a continuación: Informe de integración en América Latina y el Caribe 2009; 2010; 2011; 2012 y 2013; Avances y retrocesos en los procesos de integración en América Latina y el Caribe 2014; Una década de política exterior (2000-2010): Colombia, Chile, Bolivia, Venezuela, Surinam y Ecuador y Estudios sobre la República Popular China: relaciones internacionales y política interna, entre otros.

En consonancia con sus objetivos, en la presente publicación se han promovido una serie de ensayos sobre temáticas diversas y actuales de la región las cuales han merecido reflexiones conjuntas de los miembros del Departamento y de investigadores del Instituto, quienes nos han brindado sus profundos aportes.

En primer lugar, nos encontramos con el trabajo elaborado por Federico Castaño que aborda la problemática de la industria automotriz en el marco del Mercosur y el acuerdo firmado en 2000 sobre la Política Automotriz del Mercosur (PAM). En el mismo se describe y analiza el impacto que este Acuerdo sectorial ha tenido sobre el proceso de integración y como el mismo ha consolidado la relación bilateral entre Argentina y Brasil como actores centrales y principales interesados en el desarrollo del sector.



Por otra parte Federico Larsen nos introduce en un tema controvertido para la sociedad Latinoamericana “El aborto en América Latina: entre el derecho y el poder”. En este ensayo se efectúa un relevamiento del tema en el ordenamiento internacional, para pasar luego a los principales sistemas jurídicos de la región y al abordaje que los mismos han diseñado para la temática en cuestión. De dicho relevamiento surgen diversos enfoques que denotan las diferencias entre los países que regulan el acceso al aborto y aquellos que no lo hacen. Así como también la resistencia que existe frente al aborto en determinadas sociedades cuya construcción cultural es profundamente patriarcal.

En su artículo Andrea María Díaz López, nos acerca un panorama sobre el desafío que representa para el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la problemática de la exclusión social, debido -entre otros factores- a que la región registra altos índices de desigualdad social, concentración de riquezas en pocas manos y disparidades a nivel económico, factores que impactan muy negativamente en el mencionado fenómeno multidimensional.

Bárbara Luciana Bravi nos acerca un artículo referido a tres mujeres políticas que lograron alcanzar el mayor nivel de autoridad en sus países: Cristina Fernández, Michelle Bachelet y Dilma Rousseff. Dicho trabajo propone analizar las diferencias y similitudes entre los procesos que permitieron a las mencionadas mujeres alcanzar lugares de poder. Completa el estudio profundizando sobre la representación femenina en los gabinetes y parlamentos en los períodos que duraron sus mandatos.

Seguidamente se abordan análisis políticos acaecidos en Brasil, Colombia y Venezuela. En el primero de los casos mencionados Julieta Duedra analiza la última crisis política de Brasil bajo el título de “Brasil: el “maquillaje de las pedradas” como excusa de un golpe. Repercusiones en América Latina”. En el mismo efectúa un análisis muy completo y pormenorizado del proceso completo que llevo a la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff a su destitución y el impacto que ello ha tenido en la región y en los procesos de integración.

Con referencia a Colombia, Ayelén María Cortiglia relaciona el desplazamiento forzado interno en Colombia por motivos del modelo de desarrollo económico extractivista. En este trabajo se enfatiza que el desplazamiento interno en Colombia es multicausal y no solo producto del enfrentamiento armado que ha tenido en vilo al país sudamericano en las últimas décadas.

Por otra parte se encuentra el artículo escrito por Juan Emilio Giusiano referido al proceso político bolivariano de Venezuela el cual significó una transformación en las estructuras económicas y sociales de dicho país e impactó de

manera decisiva en la relación con los países de la región. El análisis se circunscribe al período temporal que abarca desde 1999 a 2015.

Por último Marcial Astarita y Santiago Piccinini abordan una controversia regional entre Chile y Bolivia, la cual ha sido de escasa difusión. La contienda bilateral es referente al sistema hídrico internacional del Silala, la cual en el año 2016 fue puesta a consideración de la Corte Internacional de Justicia. En dicho artículo los autores comienzan con un desarrollo histórico sobre la controversia, para analizar luego las posiciones jurídicas adoptadas por cada uno de los Estados así como también las normas del derecho internacional público aplicables a los cursos de aguas internacionales.

Cada uno de los artículos, aportan en la temática puntual, el análisis de una parte de la realidad latinoamericana, muchas veces desconocida u opacada por las coyunturas políticas del momento. Es por ello que desde el Departamento de América Latina y el Caribe hemos impulsado esta iniciativa, que nos permita describir y analizar las realidades disímiles que presenta una región de la cual formamos parte.

En esta instancia queremos agradecer la participación de cada uno de los autores que han contribuido con su trabajo e investigación a la realización de esta compilación de artículos y trabajos, algunos de los cuales han sido presentados en el marco del VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI en el año 2016.

**Laura Lucia Bogado Bordazar**  
**Laura Maira Bono**  
Coordinadoras del Departamento



# LA DINÁMICA AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR: LA POLÍTICA REGIONAL, EL EJE ARGENTINA-BRASIL Y EL IMPACTO SOBRE EL BLOQUE

*Francisco Castaño*

## RESUMEN

Conforme a los objetivos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), los países del bloque han impulsado un acuerdo regional para alcanzar un comercio sin restricciones para los bienes automotrices. Si bien se firmó la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM) en el 2000, su objetivo central no ha sido alcanzado y ha avanzado a partir de acuerdos bilaterales entre sus miembros, destacándose el existente entre los socios principales, Argentina y Brasil. Una de las consecuencias que merecen destacarse, es el impacto sobre un proceso de integración regional que se encuentra estancado a 25 años de su lanzamiento.

**Palabras clave:** PAM - MERCOSUR - Argentina - Brasil.

## ABSTRACT

According to the goals of the Southern Cone Common Market (MERCOSUR, acronym in Spanish), the countries belonging to the bloc have encouraged a regional agreement to reach an unrestricted trade for automotive goods. Even though the MERCOSUR Automotive Policy (PAM) was signed in 2000, its main goal has not been achieved and it has only moved forward with bilateral agreements among its members. The existing one between the main partners Argentina and Brazil stands out. One of the highlighted outcomes is the

impact over a process of regional integration that is still stagnated 25 years after its launching.

**Key words:** PAM - MERCOSUR - Argentina - Brazil.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo general del trabajo es examinar la dinámica automotriz del MERCOSUR en base a la trayectoria de la PAM, con el fin de dilucidar el impacto existente entre ésta y el bloque subregional. Como objetivo específico, se pretende identificar el lugar que ocupa el eje Argentina-Brasil en el desenvolvimiento del acuerdo sectorial, a partir de las negociaciones bilaterales desarrolladas en el marco de la PAM y de las distintas medidas de restricción comercial implementadas en los últimos años sobre el sector automotriz.

En base ello, la hipótesis fundamenta que la PAM dista de alcanzar una resolución definitiva en la medida en que inciden sobre ella elementos coyunturales y estructurales que impactan en forma negativa sobre su avance.

El trabajo se estructura en cinco secciones. En la primera, se realiza un breve repaso sobre la creación del MERCOSUR y el desarrollo del sector automotriz en la región en la década del '90 como marco para, en segundo lugar, examinar las características de la PAM y su evolución con el correr de los años, abarcando hasta la última negociación sectorial (acaecida en junio de 2016); más adelante, se analiza el peso del eje Argentina-Brasil en el sector automotriz y en el acuerdo sectorial en particular, así como también su impacto sobre la dinámica del MERCOSUR; en cuarto lugar, se examinan las tareas pendientes y los aspectos positivos de la PAM; y, por último, se presentan las consideraciones finales.

## EL MERCOSUR Y EL DESARROLLO DEL SECTOR AUTOMOTRIZ

La creación del MERCOSUR constituyó el corolario de un proceso que tuvo como antecedente inmediato el acercamiento entre Argentina y Brasil desde mediados de la década de los '80, a partir de distintos acuerdos entre los presidentes democráticos Raúl Alfonsín y José Sarney, dejando atrás así años de desencuentros e hipótesis de conflicto. A partir de allí, y en base a una agenda común de cooperación y complementación productiva en sectores estratégicos, ambos países avanzaron en el proyecto de conformar un bloque regional; más adelante,

este proceso sería refrendado por sus sucesores<sup>1</sup>, aunque desde una óptica más liberal y aperturista. Por otro lado, Uruguay y Paraguay se unirían a este proceso de integración, en base a los nexos económicos que los relacionan por el hecho de pertenecer a un espacio geográfico común, renunciando así al tratamiento diferenciado existente en la ALADI y reconociendo el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones (Ferrer, 1997).

Sobre esta base, los cuatro países firmaron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, el cual estipulaba la creación del MERCOSUR, y, sobre la base de una desgravación generalizada, lineal y automática para todo el universo arancelario, se establecieron como objetivos la liberalización de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común (en adelante, AEC), la armonización de las legislaciones y la coordinación de las políticas macroeconómicas<sup>2</sup>.

Este proceso significó el surgimiento de un mercado regional de grandes dimensiones, con una característica peculiar: el MERCOSUR es, a la vez, un importante “mercado emergente” y un importante “productor emergente” (Bastos Tigre *et al.*, 1999; Kosacoff, 1999). Esta circunstancia, de acuerdo con los autores, cobraba especial relevancia en un contexto en donde la industria automotriz mundial se caracterizaba por una intensificación de la competencia global entre las firmas, una creciente internacionalización de la producción y la maduración de los mercados tradicionales.

Junto a ello, otro punto interesante que caracterizaba al sector en la región durante la década del ‘90, era que tanto Argentina como Brasil habían implementado políticas públicas específicas dirigidas a la industria automotriz, cuyo objetivos centrales eran aumentar la producción de vehículos y la modernización o aprehensión de la tecnología “de frontera” en el sector, cuestiones que serían alcanzadas en gran medida<sup>3</sup>. Asimismo, debe mencionarse que en aquel

---

1 Asimismo, esta estrategia quedaría formalizada en diciembre de 1990 con la firma, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE) N° 14 entre Argentina y Brasil, el cual interiorizó todos los protocolos y disposiciones que se habían firmado en forma bilateral hasta entonces.

2 El 16 de diciembre de 1994, en el marco de la VII Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) desarrollada en Ouro Preto (Brasil), se circunscribió el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, el cual confería personalidad jurídica al bloque, establecía los órganos de gobierno del sistema y fijaba normas para la consecución del proceso de integración.

3 Para un análisis de los regímenes automotrices implementados en Argentina y Brasil en los ‘90, véase Bastos Tigre, Laplane, Lugones, Porta & Sarti (1999); Kosacoff (1999); de Paula Leite

momento ambos países eran gobernados por administraciones que impulsaban la apertura comercial y financiera y la desregulación de la economía.

De esta manera, la creación del bloque subregional sudamericano junto con las políticas sectoriales y macroeconómicas impulsadas por Argentina y Brasil, establecían un marco propicio para el desarrollo de las actividades de las grandes empresas transnacionales automotrices (las cuales, por otro lado, son terminales<sup>4</sup>). En este sentido, a partir del desarrollo de la industria automotriz en los países centrales del bloque en aquellos años, sería impulsada una producción basada en economías de alcance *-scope-* y de escala en el sector (Arza & López, 2008a), la cual, de acuerdo con un informe de la ALADI (2012), permite reducir los costos por unidad de bien producido y aumentar la cantidad y variedad de producción. Como se verá más adelante, el comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil (producto del desarrollo de las economías de escala) alcanzaría niveles considerables, siendo la industria automotriz un sector muy importante.

Ahora bien, en Asunción se había establecido alcanzar una unión aduanera en un plazo de cuatro años como paso previo al mercado común; sin embargo, una vez finalizados los plazos de transición pautados, la implementación de la unión aduanera no se llevaría a cabo en forma plena. Si bien en 1995 entró en vigencia un AEC (aunque en forma sesgada<sup>5</sup>), serían exceptuados del libre comercio intrazona los sectores azucarero y automotriz, dados el grado asimétrico de desarrollo existente entre Argentina y Brasil y los intereses sectoriales divergentes.

Pero antes de continuar con el desarrollo de la normativa sectorial regional, es importante resaltar el análisis realizado por Botto (2013) sobre la importancia que distintos bloques desde la política pública le han otorgado a la integración productiva regional, teniendo como objetivo mejorar la productividad a través de cadenas de valor regionales para lograr una mayor inserción global. En este sentido, la autora analiza tres experiencias consideradas exitosas al respecto: la Unión Europea (UE), la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés); si bien reconoce diferencias entre las mismas,

---

(2000); Sierra & Katz (2002); Arza & López (2008b); Cantarella, Katz & de Guzmán (2008); y Laplante & Sarti (2008).

4 Las terminales (assemblers) están constituidas por las empresas automotrices que se encargan del diseño y el ensamble de los distintos conjuntos y subconjuntos (Humphrey & Memedovic, 2003: 22).

5 El AEC abarcaba al 85% del universo arancelario (cuyas alícuotas variaban entre 0% y 20%), siendo el 15% restante productos altamente sensibles a la libre competencia (bienes de capital, informáticos y telecomunicaciones), para los cuales cada uno de los países había establecido aranceles de hasta 35%, que era el máximo consolidado por Argentina frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

destaca que el sector “estrella” en la integración productiva en estos bloques ha sido el automotriz, dado su alto nivel de concentración e innovación tecnológica, cuestiones que le permiten actuar como líder en la articulación de redes productivas. De esta manera, considerando a su vez los derrames directos e indirectos que acarrea el desarrollo de esta industria en las economías<sup>6</sup>, el sector reúne un conjunto importante de factores que lo convierten en un objeto a consideración por parte de la política pública en los ámbitos nacional y regional.

## LA PAM: CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN

Incluso con anterioridad a la constitución del MERCOSUR, Argentina y Brasil ya habían desarrollado un acuerdo bilateral automotriz<sup>7</sup>, aunque el mismo no había avanzado satisfactoriamente. En el ámbito del bloque, recién a finales del 2000 se llegaría a un compromiso sectorial, luego de seis años de negociaciones entre los países y de trabajo institucional<sup>8</sup>, dados los tiempos necesarios que debían respetarse para la armonización de las normativas nacionales así como también la trama de intereses sectoriales, la sensibilidad y el grado de escala asimétrico existente entre ambos países.

Fue en la Cumbre de Florianópolis, de diciembre del 2000, donde los países suscribieron la Decisión N° 70/00 del CMC, la cual aprobó el Acuerdo sobre Política Automotriz del MERCOSUR (PAM)<sup>9</sup>. Sus objetivos eran establecer las bases para la instauración de un libre comercio para los bienes automotrices en

- 
- 6 El sector automotriz insume un número considerable de trabajadores (en las fábricas, en las cadenas autopartista, en los talleres de reparación y en las concesionarias), tiene efectos de derrame en otros sectores productivos (metalúrgica, petroquímica, electrónica, entre otras), comprende diversas actividades en los tres sectores de la economía (primario, industrial y de servicios), y constituye un objeto significativo de inversión extranjera por parte de las grandes terminales transnacionales.
- 7 En el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICAB), ambos países habían firmado en 1988 el Protocolo N° 21 de Vehículos Automotores, el cual estableció cupos de intercambio para vehículos y autopartes con un arancel del 0%. Con la firma del AAP.CE N° 14, el acuerdo sectorial quedaría incorporado en su Anexo VIII.
- 8 La Decisión N° 07/94 del CMC estableció grupos de trabajo ad hoc para definir el régimen de transición del sector automotriz para su adecuación a la unión aduanera. En este marco, la Decisión N° 29/94 del CMC trazó los lineamientos básicos para el establecimiento de un régimen automotriz común, el cual debía entrar en vigor el 1 de enero del 2000 y reemplazar las reglamentaciones internas de los Estados. Sin embargo, la puja de intereses entre Argentina y Brasil se tradujo en el incumplimiento de los plazos acordados y, en junio de aquel año, firmarían la Política Automotriz Común, la cual sería la base de la PAM, suscrita seis meses después.
- 9 La PAM fue suscrita originalmente por Argentina, Brasil y Uruguay. Paraguay se uniría al acuerdo seis meses más tarde, mediante la Decisión N° 04/01 del CMC.



el bloque, así como también crear condiciones favorables para el desarrollo de una plataforma regional integrada y competitiva, con capacidad de exportación a terceros mercados.

Junto a ello, se estableció:

- a) un AEC del 35% para vehículos extrazona<sup>10</sup>;
- b) un arancel nacional para las importaciones de autopartes, que sería de entre el 14% y el 18% para 2006, tanto para la producción argentina como brasileña.
- c) un AEC del 2% para autopartes no producidas en el MERCOSUR;
- d) que serán considerados originarios de los Estados Partes aquellos vehículos que alcancen un Índice de Contenido Regional (ICR) mínimo del 60%;
- e) que en caso que se cumpliera lo dispuesto en el inciso anterior, se les aplicará a los vehículos una preferencia del 100% (0% de arancel *ad valorem* intrazona);
- f) un Índice de Contenido Local Argentino (ICLA) del 30% para automóviles y vehículos utilitarios livianos y del 25% para el resto (método de contenido neto), o del 44% para los primeros y del 37% para el resto (método por proceso);
- g) que los vehículos producidos al amparo de inversiones y que reciban incentivos y/o apoyos promocionales, sectoriales y/o regionales de los Estados Partes, serán considerados extrazona (y se les aplicaría el AEC correspondiente).

Asimismo, el acuerdo resolvió diferir la vigencia del libre comercio en el sector hasta 2006. Durante el período de transición hasta llegar a esa fecha, se estableció para el intercambio automotriz entre Argentina y Brasil un *flex* o “coeficiente de desvío sobre las exportaciones”, el cual establece las posibilidades cuantitativas del libre comercio bilateral sectorial en función de un valor máximo para el desequilibrio comercial, y no existirá un límite para las exportaciones entre los dos países en la medida que sean preservadas las proporciones acordadas. Al respecto, para 2001 el *flex* sería de 1,105; para 2002, de 1,162; y para 2003, de 1,222; de este modo, por ejemplo, por cada dólar que exportara Argentina en 2001 en bienes automotrices a Brasil, podría importar desde éste, libre de aranceles, un máximo de US\$ 1,105<sup>11</sup>.

---

10 Este porcentaje se aplicaba a Argentina y Brasil. Para el caso de Uruguay, se estableció un AEC de 23% para vehículos livianos, camiones y ómnibus a nafta.

11 Cuando las importaciones de productos automotores excedieran el flex por parte de cualquiera de los países, el margen de preferencia se reducirá al 25% en las autopartes y al 30% en los demás

En otras palabras, el *flex* puede ser definido como un valor que “administra” el intercambio automotriz y que, si se respetaba, el comercio bilateral sectorial que se llevara a cabo sería libre de aranceles; por otro lado, ese coeficiente iría actualizándose de acuerdo a la experiencia conjunta<sup>12</sup>. De todas formas, es importante mencionar que en ninguno de los acuerdos automotrices existe una clara definición sobre el término *flex* ni hay referencia alguna sobre su semántica; sólo se lo definió como un coeficiente comercial a respetar para acceder a una especie de “libre comercio regulado” o “cuasi libre comercio” para los bienes automotrices. Al respecto, puede decirse que sus principales objetivos eran, establecer un límite para evitar que se exacerbara en forma descontrolada el desbalance comercial sectorial de Argentina en el intercambio automotriz con Brasil, así como también otorgar el marco de previsibilidad y estabilidad comúnmente demandado por las empresas.

En base a Sierra & Katz (2002), para Argentina el problema a corto plazo era retener su industria frente al daño acumulativo que tuvieron las políticas de incentivos y subsidios implementadas por Brasil desde mediados de los '90 y la devaluación del real que tuvo lugar a finales de la década, a lo que se sumaba la merma en la producción automotriz nacional que venía teniendo lugar desde 1998, en consonancia con la recesión que comenzaba a evidenciar la economía argentina.

De cualquier manera, la crisis que se desató en Argentina a fines de 2001 trajo consigo una serie de interrogantes y problemáticas no contempladas: al respetarse el coeficiente establecido, la retracción en el mercado argentino implicó una merma en las importaciones automotrices desde Brasil y, como consecuencia, el *flex* impuso límites a la capacidad de éste país para exportar a Argentina y también para importar desde allí. De esta forma, el mecanismo que había sido diseñado precaviéndose del déficit estructural de Argentina en el sector comenzó, paradójicamente, a impedir el acceso de la producción argentina al mercado de Brasil (BID-INTAL, 2013b). Por otro lado, ante la inminencia de la aplicación de aranceles y multas por parte de su socio, Argentina se vio obligada a reabrir el acuerdo, partiendo de esta forma desde una clara condicionalidad en materia decisoria. De acuerdo a Cantarella *et al.* (2008), si Brasil hubiese aplicado las sanciones estipuladas hubiera sido catastrófico para las terminales instaladas en Argentina, ya que lo único que permitía sostener la actividad automotriz en aquellos momentos de crisis eran las exportaciones al gigante brasileño.

---

productos automotores, dejando de percibir, de esta manera, la preferencia del 100% estipulada en el inciso e).

12 La medición del flex se realiza en forma global (no por empresa) y por año calendario.

En noviembre de 2002 se arribó a un nuevo entendimiento bilateral<sup>13</sup>, el cual aumentó sensiblemente el coeficiente *flex*<sup>14</sup> para que no se interrumpiera el flujo comercial entre ambos países. Asimismo, Brasil logró desmontar el esquema del “contenido local dentro del regional” que en su momento había favorecido a la industria autopartista argentina (BID-INTAL, 2013b), aunque en forma relativa y por un período muy breve. En efecto, Argentina debió sacrificar parte del contenido local y otorgar un mayor margen de desvío de comercio, definiéndose que el ICLA fuera determinado a partir de la medición sesgada y con un porcentaje mínimo anual decreciente<sup>15</sup>, mientras que el contenido máximo importado (CMI) de autopartes en la producción nacional de vehículos fue definido en términos crecientes<sup>16</sup>, lo que perjudicaba a las autopartistas nacionales y que, según Cantarella *et al.* (2008), significaban la “muerte anunciada” del contenido local argentino de autopartes.

Si bien la modificación del *flex* resultó útil para sobrevivir al caótico 2002, sentó un precedente que, al reactivarse el mercado, convalidaría una situación de déficit estructural argentino con Brasil, dado que no se establecía un máximo para las exportaciones de los países siempre que se mantuvieran las proporciones acordadas (las cuales, por otro lado, irían en aumento año tras año). En este sentido, el *flex*:

*“(...) fue un antecedente que luego sería sumamente perjudicial para las negociaciones y coyunturas futuras, ya que al considerarse el mismo flex en forma recíproca, no se tenía en cuenta en absoluto el concepto de la proporcionalidad de los mercados, es decir considera en un plano de igualdad que cualquiera de los dos países tengan determinado déficit/superávit comercial sectorial” (Cantarella et al., 2008: 13).*

## LA DINÁMICA ACTUAL DE LA PAM

Una vez transcurrido el período de transición pautado, el mismo sería refrendado en numerosas ocasiones a partir de la renovación de los acuerdos por parte de los dos países. Partiendo de la experiencia acumulada y de la preocupa-

13 Trigésimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14.

14 Los coeficientes establecidos para cada año fueron: para lo que restaba del 2002, sería de 2; para 2003, de 2,2; para 2004, de 2,4; para 2005, de 2,6; y, a partir de 2006, se estipulaba la entrada en vigencia de un libre comercio automotriz entre las Partes.

15 Para 2002/2003, el ICLA sería del 20%; para 2004, del 10%; y para 2005, del 5%.

16 Para 2002/2003, el CMI sería del 50%; para 2004, del 60%; y para 2005, del 65%.

ción de Argentina que las inversiones y la producción de modelos se concentraran en Brasil, se mantuvieron reservas para alcanzar un comercio automotriz sin restricciones. Una muestra de ello fueron las palabras enunciadas por el expresidente Néstor Kirchner, quien sostuvo que:

*“Queremos que crezca la industria brasileña, (...) pero a la vez sin dejar de apostar por el crecimiento argentino y, en ese sentido, tenemos que potenciar aún más nuestra industria automotriz antes de pensar en una liberalización del comercio con Brasil” (Notifé, 19/09/2004).*

En este aspecto, en diciembre de 2005 se abrió una nueva etapa de negociaciones bilaterales, las cuales culminarían en junio de 2006 con un nuevo entendimiento de transición<sup>17</sup> que regiría el comercio automotriz bilateral desde el 1 julio de ese año hasta el 30 de junio de 2008. No existieron modificaciones sustanciales con respecto al esquema anterior, ni hubo intento alguno por tratar de recuperar el requisito de contenido local argentino además del regional, con lo cual esta cuestión quedó prácticamente extinta (Cantarella *et al.*, 2008). La principal modificación se centró en la disminución del *flex* a 1,95, estableciéndose así un cambio de la tendencia incrementalista del mismo estipulada desde 2002.

Sin embargo, agotados los plazos, en 2008 se firmó un nuevo entendimiento<sup>18</sup>, extendiéndose el período de transición hasta el 30 de junio de 2014, pero manteniéndose el *flex* establecido. Llegados a ese punto, debía encaminarse una nueva negociación integral del régimen sectorial; empero, como resultado del escenario económico y las dificultades para aunar intereses, las negociaciones bilaterales tendrían como resultado la renegociación de la PAM al amparo de lo dispuesto en el Trigésimo Octavo Protocolo Adicional, alcanzándose acuerdos en junio de los años 2014<sup>19</sup>, 2015<sup>20</sup> y 2016<sup>21</sup>.

Con respecto a este último, el nuevo gobierno de Argentina (que asumió el 10 de diciembre de 2015) selló un nuevo acuerdo bilateral en materia automotriz con el gobierno de transición de M. Temer en junio de 2016, refrendando de esta manera lo alcanzado hasta ese entonces. El acuerdo se caracteriza por la

---

17 Trigésimo Quinto Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14.

18 Trigésimo Octavo Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14.

19 Cuadragésimo Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14. Se destaca la reducción del flex (pasó de 1,95 a 1,5) y la incorporación de un acuerdo (Anexo III) entre los sectores privados de la cadena automotriz de Argentina y Brasil, con el objetivo de mantener una participación mutua mínima en los respectivos mercados de vehículos, la cual sería de 11 % de vehículos argentinos en el mercado brasileño y de 44,3% de vehículos brasileños en el mercado argentino.

20 Cuadragésimo Primer Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14.

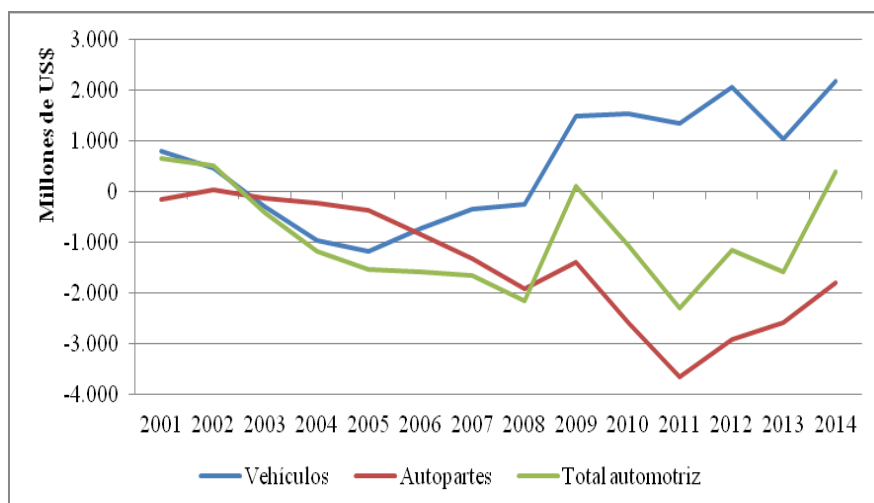
21 Cuadragésimo Segundo Protocolo Adicional al AAP.CE N° 14.

prórroga de cuatro años (hasta el 30 de junio del 2020) del período de transición para el libre comercio automotriz, marcando un cambio con lo que se venía haciendo de negociar cada doce meses; a su vez, se destaca el mantenimiento del *flex* simultáneo en 1,5 y la posibilidad de aumentarlo a 1,7 para el último año de vigencia del acuerdo, en caso de que se cumplieren las condiciones de integración productiva y de mejoras en el intercambio comercial.

## LA TRAYECTORIA AUTOMOTRIZ EN LOS ÚLTIMOS AÑOS: EL EJE ARGENTINA-BRASIL Y SU IMPACTO SOBRE EL MERCOSUR

En la búsqueda de interpretar el desarrollo de la política automotriz regional, un elemento fundamental de esta tarea reside en el persistente déficit en el comercio sectorial de Argentina con Brasil (que posee diversas aristas) y que se ha agravado en los últimos años, tanto por el desmejoramiento de las cuentas públicas como también por la imposición de restricciones comerciales entre los dos países, lo cual ha tenido repercusiones no sólo en la PAM con la postergación de los plazos, sino también en el proceso de integración regional.

**Gráfico N° 1: Saldo comercial automotriz de Argentina con Brasil**



**Fuente:** elaboración propia en base datos de la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

Analizando el gráfico, puede deducirse que los coeficientes *flex* establecidos a lo largo del tiempo no han servido como elemento para medir el déficit argentino con Brasil en el sector automotriz (el cual sólo se revirtió en 2009 como consecuencia de la crisis mundial, y en 2014 por la merma en la producción nacional como resultado del estancamiento brasileño, país al que le exporta alrededor del 60% de la producción de vehículos). Por otro lado, el aumento de la producción de vehículos en Argentina que se produjo en esos años (véase la Tabla N° 1), tuvo como correlato el aumento de las importaciones de autopartes desde Brasil, siendo el mismo un sector que comprende alrededor del 40% del valor del intercambio bilateral automotor.

Los determinantes para comprender el grado de dependencia de Argentina de las autopartes provenientes del exterior (fundamentalmente Brasil) son varios y merecen su identificación. En primer lugar, un factor lo constituye el régimen automotriz argentino implementado durante los '90, el cual favoreció la importación de autopiezas sin aranceles para la producción de vehículos por las terminales, lo que, sumado a la sobrevaloración del peso argentino en aquel momento, permitió un aluvión de partes extranjeras que, si bien se tradujo en un aumento importante de la producción, se trasladó en la desestructuración progresiva de la trama autopartista nacional. En segundo lugar, otro determinante reside en lo dispuesto en la PAM en la negociación del 2002, relativo a los porcentajes del contenido local argentino (decreciente) y del contenido máximo importado de autopartes (creciente). En tercer lugar, otra cuestión que ha incidido decididamente en esta dependencia de autopartes importadas se explica por las estrategias de las mismas terminales, quienes, de acuerdo a Botto (2013), desde sus casas matrices arman proyectos de suministro global en donde se proveen de insumos traídos de otras partes del mundo para el armado en la región<sup>22</sup>. De este modo, como consecuencia de todo lo anterior: *“la industria automotriz argentina muta hacia un esquema más asemejable al de la armadura o ensamblado de piezas importadas, reduciéndose el peso del sector autopartista local”* (Kulfas *et al.*, 2014: 32).

Ahora bien, junto con el déficit comercial automotriz con Brasil, otro rasgo sobre el deterioro de las cuentas públicas de Argentina lo constituye la evolución de su cuenta corriente en los últimos años: de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el saldo de la misma ha dado

---

22 En lugar de alentar la competencia entre un número elevado de proveedores para reducir los costos, las terminales buscan establecer relaciones de más largo plazo con un menor número de proveedores que en el pasado. Aunado a la importancia de las tecnologías just in time, ello ha implicado que las terminales prefieran que sus proveedores las sigan a sus distintos destinos de producción, tendencia que puede denominarse como *follow sourcing* (Arza & López, 2008a: 41).

un vuelco considerable, al pasar de US\$ 8207 millones en 2009 a US\$ -4471 millones en 2011 (y que ha aumentado sostenidamente hasta alcanzar el valor de US\$ -15944 millones en 2015).

En este contexto, y con el objetivo de aminorar aquel déficit, Argentina comenzó a implementar en 2011 distintas medidas para disminuir las importaciones y la salida de divisas. Al respecto, se destaca la incorporación del sector automotriz dentro del régimen de licencias no automáticas de importación (en adelante, LNA)<sup>23</sup> a pesar de los acuerdos alcanzados en la materia (aunque también se incluyeron otros rubros)<sup>24</sup>, y se aplicaban a las importaciones provenientes de cualquier origen, incluyendo el MERCOSUR. De acuerdo a un informe del BID-INTAL (2011), las LNA implementadas no tuvieron una incidencia apreciable sobre las importaciones de vehículos terminados (afectaron menos del 1% de las compras externas argentinas de este rubro), pero su impacto resultó considerable para las compras de autopartes, rama en donde Argentina evidenciaba el mayor desequilibrio comercial.

A su vez, por causas similares a las argentinas, Brasil también comenzó a implementar LNA a los automóviles. Análogamente al caso nacional, las restricciones afectaron a las importaciones provenientes de todos los orígenes, y fueron fundamentadas por el gobierno brasileño en su creciente déficit en el intercambio de los bienes automotrices (BID-INTAL, 2011), el cual, en base a datos de la Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), había pasado de un superávit de US\$ 2425 millones en 2008 a US\$ -9882 millones para 2011<sup>25</sup>.

Igualmente, como el rojo en las cuentas no mejoraba, Argentina implementó, a comienzos del 2012, el procedimiento denominado como Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)<sup>26</sup>, que también afectaba a los socios del

---

23 El régimen de LNA es un procedimiento administrativo que requiere la presentación de una solicitud al órgano administrativo pertinente como condición previa para efectuar la importación. De este modo, se obstaculiza el comercio al introducir una demora importante en el intercambio que, de acuerdo con la OMC, no puede superar los 60 días. Si bien se trata de una restricción de carácter temporal, incrementa sustancialmente el costo de la transacción como consecuencia de la inmovilización de la mercancía. Además, no siempre se respeta el plazo estipulado por la OMC, generando una incertidumbre adicional (BID-INTAL, 2011: 108).

24 La Resolución N° 45/2011 del Ministerio de Industria creó, entre otros, el Certificado de Importación de Vehículos Automóviles (CIVA) y de Autopartes y Afines (CIAPA).

25 El déficit automotriz total de Brasil continuó aumentando hasta alcanzar los US\$ -13105 millones en 2014, aunque el mismo se redujo enormemente al año siguiente (US\$ -5538 millones).

26 La DJAI requiere a los importadores, previo a la compra de mercaderías en el exterior, contar con la autorización de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) para la importación de los bienes.

MERCOSUR. Si bien es cierto que otros miembros utilizan instrumentos que de algún modo afectan las corrientes de comercio intrarregionales, los mismos no parecían alcanzar el grado de cobertura y amplitud de las DJAI (BID-INTAL, 2015). Empero, luego de una serie de denuncias presentadas por varios países (encabezadas por la UE, Estados Unidos y Japón), la OMC dictaminó un fallo contra la utilización de las DJAI, las cuales debían eliminarse para el 31 de diciembre de 2015. Esta medida actuó de algún modo como elemento de distensión entre Argentina y Brasil (BID-INTAL, 2015), lo cual se sumaba a la solución bilateral alcanzada sobre las LNA, en donde ambos países habían acordado limitar las restricciones comerciales.

Ahora bien, a pesar de las problemáticas descritas y en consonancia con aquello último, Gambina (2013) destaca que Brasil no ha realizado denuncias explícitas en foros globales ante las restricciones impuestas por parte de Argentina a las importaciones ya que, si bien esos reclamos se realizan en el marco de la negociación política bilateral, y aun con límites a la venta de su producción a su socio del MERCOSUR, Brasil ha mantenido de forma casi ininterrumpida saldos comerciales superavitarios con el mismo. En base al INDEC, al momento de las restricciones comerciales en 2011 el déficit argentino con Brasil (su principal socio comercial, tanto en el intercambio total como en relación a la industria automotriz) superaba los US\$ 5000 millones, de los cuales casi la mitad correspondía a este último sector, lo que revela el peso que tiene el mismo en las cuentas nacionales.

## EL IMPACTO SOBRE EL MERCOSUR

En consonancia con lo anterior, ha quedado evidenciado que la manera de resolver sus problemas en materia comercial por parte de aquellos dos países ha sido a partir de la profundización del bilateralismo, relegando al MERCOSUR a una posición secundaria en la conducción de las agendas económica y comercial (BID-INTAL, 2015), evidenciándose así que las decisiones dependen ya no de una institución supranacional, sino de acuerdos intergubernamentales (cuestión que, justamente, ha quedado en clara evidencia con respecto al avance de la PAM a partir de las negociaciones bilaterales en el marco del AAP.CE N° 14). Asimismo, como otro elemento negativo del avance del proceso de integración regional, cabe destacar que: “*Los intereses de las agendas internas prevalecen en la definición de las políticas comerciales e industriales de los socios del MERCOSUR. Las medidas se adoptan sin evaluarse las repercusiones en los demás miembros (...)*” (BID-INTAL, 2013a: 107).



De esta manera, puede decirse que la forma de resolución de sus respectivos problemas por parte de Argentina y Brasil constituye un elemento corrosivo de la integración profunda del bloque, en donde la prioridad se ha abocado hacia los sectores nacionales por encima de los intereses de los socios de la región, afectando irremediabilmente al proceso subregional, lo cual se ha visto agravado con el paso de los años y con la disputa en torno a otros sectores<sup>27</sup>.

A su vez, todas aquellas cuestiones se han ido solapando con otros déficits estructurales en materia de integración regional, tales como la falta de coordinación de las políticas macroeconómicas y de instituciones supranacionales (Lorenzo, 2006), el predominio institucional de las presidencias y su entorno cercano para la toma de decisiones estratégicas y la resolución de los conflictos al interior del bloque (Pinto Kaliski, 2014), un grado de complementación escaso, la falta de inversión en infraestructura y las fuertes asimetrías internas (Botto, 2013). Todos estos déficits, que se vieron agravados por las diversas medidas “defensivas” unilaterales, han tenido como resultado el estancamiento del MERCOSUR y la imposibilidad de que se transforme en el mercado común para el cual fue establecido.

Sin dudas, todo ello trae sus consecuencias, y una de ellas es que Brasil ha redirigido su faro en materia de integración regional: si bien es a través del regionalismo sudamericano que se proyecta mundialmente, dentro del mismo, el país ha tomado cierta distancia del “neoproteccionista” MERCOSUR, para optar por un nuevo “regionalismo”, más flexible y pragmático, expresado en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Bernal-Meza, 2014; Bizzozero, 2014).

Asimismo, puede decirse que la política exterior impulsada durante los primeros meses del nuevo gobierno argentino para sortear esta especie de paralización del MERCOSUR, ha sido a partir de una búsqueda de integración con otros bloques como la Alianza del Pacífico, en donde Argentina ya ha sido aceptada como miembro observador. Según Macri, el MERCOSUR: “(...) *debe salir del congelamiento y converger en un acuerdo de libre comercio con los países de la Alianza del Pacífico*” (Ryan, 2016). En este sentido, el gobierno también ha expresado la intención de que ello sea el comienzo para la realización de acuerdos del bloque mercosuriano con el resto del mundo, tales como el joven Acuerdo Transpacífico (TPP, por su sigla en inglés) o la UE, con quien existen avances y retrocesos desde el Acuerdo Marco de Cooperación de 1995. Sin embargo, para el caso del bloque europeo, no sólo se abre el interrogante sobre cómo será

---

27 Junto con las problemáticas descritas en torno a la industria automotriz, existen otros sectores que han generado vaivenes entre Argentina y Brasil debido a la sensibilidad de los mismos frente a la competencia del socio regional. Entre ellos, pueden mencionarse al azúcar, lácteos, vinos, calzados y línea blanca.

tratada la cuestión agrícola (fervientemente defendida por la UE), sino también las consecuencias que tendría un acuerdo de libre comercio sobre el sector automotriz (y también para el resto de las manufacturas industriales argentinas, ya sea con cualquier otra región), ya que en este bloque existen grandes países productores y un entramado autopartista considerable, por lo que su impacto sobre la región es incommensurable y debe ser considerado antes de cualquier acuerdo en la materia.

## TAREAS PENDIENTES Y ASPECTOS POSITIVOS DE LA PAM

Ahora bien, es claro que antes de cualquier acuerdo extrarregional, es necesario consolidar al sector automotriz “puertas adentro” en la región, en especial teniendo en cuenta debilidades propias y deberes por cumplir; en este sentido, hay autores que coinciden en que la escasa atención prestada hacia el sector autopartista constituye un déficit de la PAM (Baruj *et al.*, 2005; Cantarella *et al.*, 2008). Sin embargo, es importante destacar al respecto un estudio que demuestra una confirmación estadística de que el aumento de escala no mejoró el contenido local de los vehículos producidos en Argentina (para el período 1994-2006) (Cantarella *et al.*, 2008), por lo que el deber de la PAM para con la rama parecería no deber enfocarse, al menos centralmente, desde el lado del aumento de la producción de vehículos, ya que ello no se ha traducido automáticamente en un mayor encadenamiento productivo entre las terminales y los proveedores regionales, debido a las estrategias de aquellas anteriormente descritas. De todos modos, como sustento e impulso para cualquier política dirigida hacia este subsector, debe considerarse que más de dos tercios del valor agregado de un vehículo proviene de la cadena autopartista, a la vez que emplea un número considerable de trabajadores y que puede llegar a absorber los derrames tecnológicos propios de las terminales.

Igualmente, debe destacarse la implementación de una política regional dirigida explícitamente hacia esta rama. Si bien es al margen de la PAM, el programa de Intensificación y Complementación Automotriz, lanzado en 2008 y cofinanciado por el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), tiene como objetivo promover una mayor articulación y acercamiento entre los distintos sectores de la cadena de proveedores-autopartistas de los cuatro miembros del MERCOSUR, especialmente los más pequeños<sup>28</sup>.

---

28 Los países del MERCOSUR no buscaron crear nuevas cadenas de valor, sino más bien fortalecer al eslabón más golpeado de la cadena, el autopartista. Este subsector era víctima tanto de la estrategia de

De todas maneras, existen aspectos interesantes y positivos para resaltar sobre la PAM a más de 15 años de su implementación. Uno de ellos es que la misma se destaca como la única herramienta que ha tendido a generar de modo explícito algún tipo de sinergia productiva en el marco de la integración regional:

*“(...) no se trata de una política regional en sentido estricto, en la medida en que no incorpora un componente de financiamiento centralizado a escala del MERCOSUR; sin embargo, a partir de la definición de normas de alcance regional, tales como el arancel externo común y un programa de comercio intrazona administrado, (...) se han establecido (...) instrumentos de promoción a nivel nacional que han tendido a convertir al (...) MERCOSUR en un centro de producción automotriz, con estándares de producto comparables a los internacionales.” (Barujet al., 2005: 23).*

En la misma sintonía, Botto (2013) destaca que la PAM constituye la excepción en un MERCOSUR en donde se ha abandonado el concepto de complementación productiva sectorial para dejarlo librado al mercado. En el caso automotriz, aunque los Estados miembros no aplicaron políticas activas para la creación de cadenas de valor regional, contribuyeron al fortalecimiento del sector, posibilitando en buena medida el abaratamiento de los costos de la producción y la consolidación de un proceso de integración productiva artificial.

Otro aspecto positivo para resaltar es el crecimiento que la producción automotriz ha evidenciado hasta entonces, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla.

**Tabla N° 1: Producción de vehículos en el MERCOSUR (en miles de unidades)**

	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Total</b>
2001	1.817	236		2.053
2002	1.792	159		1.951
2003	1.828	170		1.998
2004	2.317	260		2.577
2005	2.530	320		2.850
2006	2.612	432	0,9	3.045

---

suministro global de las terminales, como de la competencia creciente de otros bloques como la ASEAN, NAFTA y UE, que mostraban un tejido autopartista más denso y desarrollado, fruto de contar con la cercanía e inversión tecnológica de las propias casas matrices (Botto, 2013: 28-29).

2007	2.980	545	0,7	3.526
2008	3.216	597	1,1	3.814
2009	3.183	513	2,5	3.699
2010	3.647	717	7,4	4.371
2011	3.446	829	13,9	4.289
2012	3.432	765	7	4.204
2013	3.738	791	15,9	4.545
2014	3.173	617	16,5	3.807
2015	2.454	543		2.997

Nota: debido a la imposibilidad de acceder a datos oficiales sobre la producción automotriz en Uruguay, se considera el último informe de Uruguay XXI (2015).

Fuente: elaboración propia en base a datos de Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFSA), ANFAVEA y Uruguay XXI (2015).

Al respecto, en base al acuerdo sectorial y fundamentalmente al crecimiento de la actividad económica que tuvo lugar en los países de la región en los últimos años, el sector automotor ha evidenciado un dinamismo excepcional, alcanzando para aquellos tres países niveles récords de producción. Por otra parte, a pesar de que no se concretó el principal objetivo de la PAM, en su lugar se han desarrollado acuerdos bilaterales entre los países, tal como el analizado entre Argentina y Brasil (quienes comprenden entre sí prácticamente la totalidad del comercio automotriz intrazona), y también de Uruguay con Brasil<sup>29</sup> y Argentina<sup>30</sup>, que ha permitido que su industria automotriz haya crecido enormemente a partir de 2009, salvo el retroceso evidenciado en 2012 producto de las restricciones comerciales anteriormente analizadas<sup>31</sup>.

Asimismo, otro aspecto favorable es que este crecimiento de la producción de vehículos ha posibilitado que el comercio automotriz entre Argentina y Brasil haya crecido hasta abarcar casi la mitad del intercambio bilateral, siendo el sector principal del intercambio manufacturero. Junto a ello, merece destacarse que el porcentaje de comercio intraindustrial entre estos dos países, si bien era considerablemente alto incluso con anterioridad al MERCOSUR, se ha profundizado con el avance de éste último, siendo el automotriz un sector que ha jugado un rol destacado (Lucángeli, 2010). Además, dentro del mismo, se evidencia el contenido más alto de comercio intraindustrial, el cual ronda alrededor del 85%, lo cual denota el grado de especialización y de complementación productiva

29 En el marco del AAP.CE N° 2 y los protocolos adicionales suscritos entre ambos países.

30 En el marco del AAP.CE N° 57 y los protocolos adicionales suscritos entre ambos países.

31 Sobre la industria automotriz uruguaya, véase Bittencourt et al. (2008) y Uruguay XXI (2015).

alcanzado al interior del sector, algo que se estima hubiese sido difícil de alcanzar sin una política regional.

## CONSIDERACIONES FINALES

El análisis desarrollado se ha centrado sobre la dinámica automotriz del MERCOSUR, analizando las características de la PAM y el peso de sus principales socios sobre el sector, así como el impacto que han tenido sobre el acuerdo sectorial en particular y en el bloque regional en general.

En primer lugar, la constitución del MERCOSUR y las políticas sectoriales y macroeconómicas implementadas por Argentina y Brasil en los '90, han resultado fundamentales para el desarrollo de la industria automotriz y la atracción de las empresas terminales a partir de aquella década.

En este marco, en consonancia con el objetivo de alcanzar el libre comercio intrazona, la PAM había estipulado como paso previo un período de transición donde el intercambio entre Argentina y Brasil se regiría mediante el *flex*. Sin embargo, partiendo de las asimetrías e intereses divergentes del sector entre ambos países, y signado por los déficits comerciales, se ha ido posponiendo el plazo para lograr un acuerdo final, por lo que dista de ser una cuestión concluida y definitiva.

Asimismo, ha podido observarse que las causas de la no conclusión de la PAM han impactado directamente sobre el MERCOSUR, en la medida que los socios más grandes (especialmente Argentina), en base a los déficits en las cuentas públicas (donde el sector automotriz ocupa un lugar considerable), han aplicado distintas restricciones a las importaciones, incluso hacia los demás socios del bloque subregional, lo cual constituye un elemento que ha impactado enormemente sobre el proceso de integración en forma corrosiva y por lo cual el mismo se encuentra “estancado” en la actualidad. Igualmente, otras cuestiones intrínsecas a aquel, tales como las asimetrías vigentes, la falta de decisión política, la concentración de los beneficios para los más grandes y la priorización de los intereses económicos locales, han coadyuvado con el estancamiento del MERCOSUR a 25 años de su lanzamiento, comparado con el avance que han tenido otros bloques regionales en los últimos años, tales como la Alianza del Pacífico o la UNASUR.

De este modo, se confirma la hipótesis de que la PAM dista de alcanzar una resolución definitiva, en la medida en que inciden sobre ella elementos coyunturales (las restricciones unilaterales sobre el comercio) y estructurales (el déficit autopartista argentino, la aplicación del mismo *flex* en forma recíproca y el

grado de escala asimétrico entre las industrias automotrices de Argentina y Brasil – sin mencionar a Uruguay-) que impactan en forma negativa sobre su avance.

Para poder profundizar la PAM, si es que ese es un objetivo deseable y plausible, es imperioso que Argentina mejore sus cuentas nacionales, a la vez que, junto con Brasil, deben consolidar distintos mercados de exportación automotriz (con el resto de los países de la ALADI, por ejemplo, destacándose el acuerdo alcanzado con México a nivel MERCOSUR –en donde Argentina y Brasil decidieron postergar la entrada del libre comercio sectorial con aquel para 2019 por sus déficits comerciales). Por otro lado, otro elemento a considerar será impulsar al sector automotriz no tanto “desde arriba”, desde el lado de la producción en las terminales, sino “desde abajo”, a partir del impulso hacia el sector autopartista, con el fin de intentar revertir los déficits comerciales y consolidar estructuralmente al sector automotriz regional, así como también fortalecer el entramado productivo al interior de la cadena de valor regional.

Finalmente, puede decirse que más allá de la no consecución plena de la PAM, la misma reviste un papel fundamental en el impulso a la industria automotriz al interior de los países del bloque. En este sentido, a pesar de los problemas en el proceso de integración, de los cambios de gobiernos y de las crisis nacionales, regionales y mundiales, la PAM se ha mantenido en el tiempo y ha permitido una producción y comercio automotriz considerables entre los países de la región, siendo el mismo un sector alejado de las ventajas comparativas naturales (por lo que no depende del vaivén de los precios internacionales de los *commodities*), así como también promueve manufacturas industriales de tecnología media y con empleo calificado, por lo que debe seguir consolidándose e incentivándose desde la política pública regional y también desde la nacional, dados sus múltiples derrames directos e indirectos sobre las economías.

## BIBLIOGRAFIA

- ALADI (2012), Evolución del Comercio Intraindustrial en la ALADI, Uruguay, ALADI/SEC/Estudio 201, 65 pp.
- Arza, V. & López, A. (2008a), “Tendencias internacionales en la industria automotriz”, en, López, A. (coord.), La industria automotriz en el Mercosur, Uruguay, Red Mercosur, Cap. 2, pp. 37-52.
- (2008b), “El caso argentino”, en, López, A. (coord.), *op. cit.*, Cap. 3, pp. 53-148.

- Baruj, G.; Kosacoff, B. & Porta, F. (2005), Políticas nacionales y la profundización del MERCOSUR. El impacto de las políticas de competitividad, Argentina, Convenio BID - CEPAL, 56 pp.
- Bastos Tigre, P.; Laplane, M.; Lugones, G.; Porta, F. & Sarti, F. (1999), "Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotriz", en, Taccone, J. J. & Garay, L. J. (eds.), Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR, Argentina, BID - INTAL, Cap. 1, pp. 1-234.
- Bernal-Meza, R. (2014), "Brasil: Política exterior, BRICS y su impacto en la región", en, Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (eds.), La política internacional de Brasil: de la región al mundo, Uruguay, Ediciones Cruz del Sur, Cap. 1, pp. 23-56.
- Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2011), Informe MERCOSUR N° 16, Argentina, Cap. IV, pp. 107-132.
- (2013a), Informe MERCOSUR N° 17, Argentina, Cap. IV, pp. 93-113.
- (2013b), Informe MERCOSUR N° 18, Argentina, Cap. IV, pp. 73-87.
- (2015), Informe MERCOSUR N° 20, Argentina, Cap. IV, 93-111.
- Bittencourt, G.; Domingo, R. & Reig Lorenzi, N. (2008), "El caso uruguayo", en, López, A. (coord.), *op. cit.*, Cap. 5, pp. 203-259.
- Bizzozero, L. (2014), "La política exterior de Brasil hacia América Latina: del regionalismo abierto al continental", en: Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. (eds.): *op. cit.*, Cap. 2, pp. 57-78.
- Botto, M. (2013), Alcance y límites de la integración productiva del MERCOSUR, Argentina, FLACSO, 35 pp.
- Cantarella, J. E.; Katz, L. & de Guzmán, G. (2008), La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes, Argentina, LITTEC - UNGS, 43 pp.
- De Paula Leite, M. (2000), El nuevo régimen de la industria automotriz en Brasil, Chile, Proyecto CEPAL-GTZ, 40 pp.
- Ferrer, A. (1997), Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el MERCOSUR en el sistema internacional, Argentina, FCE, 140 pp.
- Gambina, J. C. (2013), Economía y política 1. Escritos coyunturales para comprender problemas estructurales, Argentina, FISyP, 224 pp.
- Humphrey, J. & Memedovic, O. (2003), The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries? Vienna, UNIDO, 50 pp.

- Kosacoff, B. (coord.) (1999), *Hacia un mejor entorno competitivo de la producción automotriz en Argentina*, Argentina, Proyecto ADEFA - CEPAL, 122 pp.
- Kulfas, M.; Goldstein, E. & Burgos, M. (2014), *Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013*, Argentina, CEFIDAR, 115 pp.
- Laplane, M. & Sarti, F. (2008), “O caso do Brasil”, en López, A. (coord.), *op. cit.*, Cap. 4, pp. 149-202.
- Lorenzo, N. (2006), *Situación actual y perspectivas del Mercosur*, Uruguay, Fundación CILAE, 12 pp.
- Lucángeli J. (2010), “La estructura del comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil 1992-2006”, en Berlinski, J. y Stancanelli, N. E. (eds.), *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Argentina, CARI-CEI-Siglo XXI, Cap. 8, pp. 229-254.
- Notife, 19/09/2004, *Acelerador a fondo para ganar en la carrera industrial*, Santa Fe, Argentina. Recuperado el 08 de junio de 2016, de [notife.com/24275-acelerador-a-fondo-para-ganar-en-la-carrera-industrial/](http://notife.com/24275-acelerador-a-fondo-para-ganar-en-la-carrera-industrial/).
- Pinto Kaliski, J. (2014), *El Mercosur: El Paso Previo Necesario para el Establecimiento de un Espacio Geopolítico Suramericano*, Argentina, FLACSO-ISA, 24 pp.
- Ryan, M. (2016, 30 de junio), *Macri lleva a la Argentina a la Alianza del Pacífico*. Notas. Recuperado el 01 de julio de 2016, de [notas.org.ar/2016/06/30/macri-argentina-alianza-pacifico/](http://notas.org.ar/2016/06/30/macri-argentina-alianza-pacifico/).
- Sierra, P. H. & Katz, L. F. (2002), *La industria automotriz de cara a su futuro. Escenarios*, Argentina, LITTEC - UNGS, 57 pp.
- Uruguay XXI (2015), *Sector Automotor y Autopartista*, Uruguay, Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, 27 pp.

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

- AAP CE, Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica.
- AEC, Arancel Externo Común.
- ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración.
- LNA, Licencias No Automáticas de Importación.
- MERCOSUR, Mercado Común del Sur.
- OMC, Organización Mundial del Comercio.
- PAM, Política Automotriz del MERCOSUR.
- UE, Unión Europea.
- UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas.





# EL PROCESO POLÍTICO BOLIVARIANO DE VENEZUELA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

*Juan Emilio Giusiano*

## RESUMEN

El proceso político bolivariano ha significado una transformación en las estructuras políticas, económicas y sociales de Venezuela. Dicho proceso en su intento de construir el Socialismo del Siglo XXI creó un espacio de acción y debate hacia el interior de América Latina reivindicando el derecho de autodeterminación de los pueblos y la lucha por la emancipación. Las acciones concretas de política exterior, en la construcción de una alternativa contrahegemónica, marcaron toda la primera década del siglo XXI en el Cono Sur. El presente estudio indaga acerca de la ideología, las transformaciones y las acciones de política exterior que el proceso político bolivariano desplegó entre 1999 y 2015.

**Palabras Clave:** Bolivariano, Socialismo del Siglo XXI, Política Exterior, Contrahegemónico.

## ABSTRACT

The Bolivarian political process has meant a transformation in the political, economic and social structures in Venezuela. This process in its attempt to build the XXI century socialism created a space for action and discussion into Latin America claiming the right of self-determination and the struggle for emancipation. The concrete actions of foreign policy, in the construction of a counter alternative, marked throughout the first decade of the century in the Southern Cone. This study investigates about ideology, transformations and actions of

foreign policy that the Bolivarian political process unfolded between 1999 and 2015.

**Keywords:** Bolivarian- Socialism of the XXI century- Exterior Policy - counterhegemonic

## INTRODUCCIÓN

El comienzo del siglo XXI significó para Venezuela un cambio político de carácter radical e histórico que modificó las relaciones entre el Estado y la sociedad. En tal sentido la llegada a la presidencia de Hugo Chávez en 1999 marcó el inicio de este cambio el cual abordó múltiples ámbitos entre los que se encuentran cuestiones políticas, sociales, económicas y de luchas de clases dentro del país, conformándose de esta forma, en el primer proceso político de estas características en el continente sudamericano. Dicho proceso no quedó contenido dentro de las fronteras de Venezuela, sino que por el contrario, fue promovido con una clara intención de proyección hacia toda la región dejando una huella importante en Latinoamérica y el Caribe.

Este proceso político, denominado bolivariano, adquiere una especial importancia dado que es un intento de generar lazos de cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños, con el objetivo último de promover y afianzar la emancipación de los pueblos, ante los dictámenes y modelos económicos-políticos impuestos por la potencia hegemónica identificada en los Estados Unidos. Este planteo radical, acompañado de políticas activas tanto de carácter interno como internacional, por el gobierno del Presidente Hugo Chávez, convirtieron a Venezuela en un actor importante en la agenda regional y global, ocupando una posición de diferenciación y a la vez de liderazgo como opositor al sistema imperante.

Precisamente para poder dimensionar la importancia y el impacto de los cambios que significaron el proceso político bolivariano para Venezuela en particular y para América Latina y el Caribe en general, entre los años 1999-2015, es que en el presente estudio analizaremos en primer lugar los postulados ideológicos que sustentan y dan forma al proceso bolivariano junto con las reformas instituidas por el mismo en la vida política y económica venezolana. En segundo término abordaremos los diseños y estrategias de política exterior que se llevaron adelante por el gobierno de Venezuela, fruto del mencionado proceso, en relación a América Latina y el Caribe, determinado el impacto de los mismos. Por último, revisaremos las debilidades del proceso político y las causas de la crisis que el mismo ha sufrido en los últimos años.

## EL PROCESO POLÍTICO BOLIVARIANO: SUSTENTO IDEOLÓGICO Y PRAXIS

Al momento de abordar el análisis de los fundamentos ideológicos que sostienen y dan forma al proceso político bolivariano, es necesario comenzar por hacer un breve recorrido histórico de los acontecimientos que llevaron a la escena política de Venezuela al mentor de dicho proceso: el Comandante Hugo Chávez, dado que gran parte de la construcción del proceso proviene de la formación del mismo y de los momentos concretos que marcaron el camino del militar hacia la presidencia.

La irrupción del comandante Hugo Chávez a la vida política venezolana se dio con el intento de golpe de Estado en febrero de 1992 contra el gobierno democrático del presidente Carlos Andrés Pérez. En dicho momento, Chávez junto a otros jóvenes militares encabezó el intento de derrocamiento, que al fracasar determinó el encarcelamiento del mismo. A pesar del fallido intento, el mensaje que emitió Chávez momentos antes de asumir el fracaso del golpe: "...lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron alcanzados..." le sirvió como posibilidad de entrar en el imaginario colectivo de los sectores más desprotegidos de la sociedad como una esperanza hacia el futuro, la que años más tarde se convertiría en su capital político.

Tras pasar unos años en prisión, momento que capitalizó políticamente, en 1994 Hugo Chávez recibe el indulto por parte del Presidente Rafael Caldera. Dicho perdón presidencial la abre las puertas de la política democrática a Chávez posibilitando que hacia 1998 se presente a los comicios en los que, por primera vez en la reciente historia venezolana, los dos partidos tradicionales el COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente)<sup>32</sup> y AD (Acción democrática) estaban jaqueados por el descreimiento social, lo cual reducía drásticamente las posibilidades de que el candidato de alguno de esos partidos ganara las elecciones.

En 1998 se diseñó una estrategia electoral y de alianzas con el objetivo de consolidar la candidatura de Chávez a la presidencia. De esta forma se crea el llamado Polo Patriótico, en el cual se logra aglutinar un importante movimiento de apoyo, que incluía sectores del ejército nacionalista, organizaciones de izquierda, el Movimiento V República y el Movimiento Revolucionario Bolivariano 200. También a ellos se unieron militantes provenientes de pasadas experiencia guerrilleras del partido comunista venezolano y de algunos sectores del MAS (Movi-

---

32 Es también conocido como Partido Socialcristiano o Partido Verde por el color de sus identificativos.

miento al Socialismo). Este complejo esquema de alianzas, la adhesión de los sectores sociales más desprotegidos y el descreimiento general de la sociedad venezolana en los partidos políticos tradicionales, posibilitaron alcanzar el triunfo en las elecciones presidenciales de diciembre de 1998 al candidato Hugo Chávez.

Una vez analizado el modo y las alianzas que posibilitaron la llegada a la presidencia de Chávez, queda claro que a diferencia de los partidos políticos tradicionales con años de desarrollo político, la rápida construcción del Polo Patriótico en un momento electoral, hizo relativamente difícil que existiera dentro de la estructura una discusión programática profunda que estableciera una doctrina del movimiento. En tal sentido es de presumir que dada la naturaleza de la relación entre los movimientos políticos y su candidato presidencial, además de sus condiciones personales, lo relevante no es el pensamiento doctrinal del movimiento en sí, sino el pensamiento del propio Hugo Chávez.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, podemos introducirnos en los aspectos ideológicos que sostienen al proceso político bolivariano iniciado en 1999. Al respecto lo primero a mencionar es que el proceso parte de un diagnóstico concreto “el problema de Venezuela es el fracaso de su sistema político” (Rodríguez, 2006: 2). En tal sentido, el sistema político de la democracia representativa, que dominó la vida democrática del país desde mediados del siglo XX (identificado como IV República y sistema puntofijista) que se sustentaba en la mantención estructural; valga decir, perpetuar de manera inalterable las relaciones de dominio que ejercían las cúpulas sobre el colectivo, era el responsable de la desigualdad, además del fracaso social y económico de Venezuela. Razón por la cual dicho sistema político estaba agotado y había llegado a su fin.

“La alternativa ideológica planteada por el proceso bolivariano, ante un sistema caduco como el de la democracia representativa, es la construcción de un nuevo sistema político basado en la democracia participativa y directa. Esto significa, antes que nada, transformar el poder en instrumento del pueblo, transfiriendo la toma de decisiones a las comunidades organizadas. Es gobernar con base en los derechos de la participación del pueblo. Es darle consistencia constitucional a los actos soberanos del colectivo nacional. Es reconocer el derecho que tiene el ciudadano, para expresar sus opiniones y que éstas sean respetadas, tenidas en cuenta y llevadas a la práctica. Es también aceptar las decisiones de la base, en todo lo concerniente al ámbito de su competencia. Es, de manera concluyente, darle todo el poder al pueblo” (Izarra, 2004: 14-1).

Desde esta perspectiva ideológica que presenta el proceso bolivariano, es fundamental el cambio del rol del Estado y su relación con la sociedad. Al respecto el Estado como poder organizado no puede estar cooptado por pequeños

grupos o cúpulas que concentran el poder tomando decisiones políticas que no representen la voluntad popular. Por el contrario, el Estado debe tener un rol activo de intervención como organizador social y regulador del mercado, siguiendo las directrices de la comunidad organizada que ya no es representada por terceros, sino que participa directamente, por medio de mecanismos instituidos, en la toma de decisiones estatales.

Juntamente con esta nueva postura ideológica, con respecto a la función del Estado y su relación con la sociedad, también hay una nueva concepción del planteo económico para el desarrollo de la comunidad. En tal sentido, la propuesta bolivariana hace referencia a un modelo económico humanista, autogestionado y competitivo. Humanista porque ubica al hombre como centro de su atención y razón de ser permitiendo condiciones dignas de vida, posibilitando la satisfacción de necesidades. Dicho modelo económico está compuesto por tres factores: uno es el Estado, el cual debe regular, impulsar, controlar y promover el desarrollo económico; el segundo es el mercado que debe cumplir con las leyes de oferta y demanda, además de estar libre de monopolios u oligopolios; el tercer factor el hombre como generador de su propio desarrollo (Blanco Muñoz, 1998: 612).

Siguiendo esta línea de pensamiento, la economía debe tener un carácter autogestionado, ya que de la misma forma en que se democratizan las estructuras del Estado, también la economía debe abrirse y democratizarse permitiendo formas organizativas distintas a las que ofrece el mercado. Dichas formas organizativas innovadoras son las cooperativas y las empresas sociales donde los trabajadores son los propios gestores, administradores y promotores del desarrollo. Por último, el factor competitivo es entendido como la posibilidad cierta de alcanzar un nivel de productividad interno que le permita a la comunidad sustituir los productos extranjeros alcanzando un desarrollo endógeno que limite la dependencia externa.

Esta nueva definición del modelo económico deja en claro que el sistema como tal hace una combinación de acciones e interacciones entre el Estado democratizado con participación directa de la comunidad organizada y el Mercado. Si bien hay una convivencia entre ambos el segundo está subordinado al primero y debe responder a los intereses del conjunto de la población, además de permitir la implementación de formas no tradicionales de asociación económica tales como las cooperativas o las empresas sociales, que promuevan el desarrollo endógeno y limiten la dependencia de productos importados.

Es indudable que esta propuesta económica adquiere la característica de “mixta” pero con una fuerte intervención del Estado y un descreimiento en el funcionamiento automático del Mercado. Por esta razón es que el Estado deter-

mina aquellos sectores estratégicos que deben estar bajo su control, entre los que se destacan los recursos naturales, en especial hidrocarburos, la provisión de alimentos y ciertos sectores tecnológicos, los cuales adquieren un importancia sustancial para el desarrollo endógeno y que, por tal razón, no pueden dejarse en manos del mercado. Si bien la economía se hace planificada y centralizada, dicho proceso no llega a ser una planificación marxista ortodoxa al estilo de China o la ex Unión Soviética.

## PRIMERA ETAPA: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

Al momento de comenzar a implementar en la praxis la ideología del proceso bolivariano, siendo consecuentes con la intención de redefinir el rol del Estado, ampliar la participación del pueblo en la toma de decisiones de manera directa, reformar el sistema político y generar un nuevo modelo económico, el camino para hacerlo se dividió en dos etapas. La primera de ellas que podemos identificar se desarrolla entre 1999 - 2006 y la segunda comienza con la reelección del presidente Chávez en 2006 hasta 2015. Ambas etapas marcan un cambio en la vida política e institucional de Venezuela, el cual se instrumentó por medio de diferentes cuerpos jurídicos y planes que analizaremos a continuación.

Indudablemente que para reformar el sistema político representativo, agotado y a la vez responsable de los problemas de Venezuela era imperioso, para el nuevo gobierno surgido de las urnas en las elecciones de 1998, impulsar de manera inmediata una reforma constitucional convocando a una Asamblea Nacional Constituyente capaz de remover el obstáculo que significaba el “secuestro” del sistema político por parte de una cúpula que sólo defendía intereses de clase que no coincidían ni con las necesidades ni con los objetivos de los electores. En tal sentido dicha Asamblea Nacional Constituyente permitiría sentar las bases de un nuevo Estado promotor del desarrollo y abierto a la participación directa de los ciudadanos.

El carácter irremediable de la necesidad de reformar la constitución debido a su sesgo caduco y símbolo de desigualdad, corrupción y parálisis, es sumamente claro en las palabras del propio Hugo Chávez al momento de tomar posesión del cargo de presidente de la Nación en febrero de 1999. En dicho juramento hace una declaración de principios sosteniendo:

*“... Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que sobre esta moribunda Constitución impulsaré las*

*transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos...”*

Deja en claro, además, que no es sólo una reforma constitucional sino que fue considerada la construcción de una nueva república, dándole un valor fundacional al proyecto.

Es así que el nuevo gobierno convocó de inmediato un referéndum para instalar una Asamblea Constituyente con el carácter de originaria por el cual tenía la potestad de asumir la totalidad de las prerrogativas de la soberanía nacional, sin verse sometida a ninguna restricción por parte del anterior texto constitucional. El 3 de agosto de 1999 se instaló la Asamblea Constituyente y al cabo de cuatro meses, en noviembre, se terminó el nuevo texto constitucional compuesto de un preámbulo y 350 artículos divididos en nueve títulos que permitan una abierta injerencia del Estado en los más diversos órdenes del sistema político venezolano (Malamud, 2009: 32-34).

El 15 de diciembre de 1999 fue aprobado el texto por la mayoría del pueblo venezolano en las urnas. La nueva constitución le dio inicio entonces a la Quinta República la cual adopta la denominación oficial de “República Bolivariana de Venezuela”, manteniendo su carácter de Estado federal democrático social de derecho y justicia. El principal cambio implementado por la nueva constitución es la reforma del sistema político el cual pasa de ser representativo a participativo reconociendo en primera instancia un aumento de los derechos políticos, económicos, sociales, laborales, educativos y de salud. En este sentido es que se crean dos nuevos poderes dentro de la estructura del Estado, a los tres poderes clásicos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se le agregan un cuarto y quinto poder denominados Poder ciudadano y Poder electoral, los cuales son el mecanismo instituido para canalizar la participación directa del pueblo en la toma de decisiones.

Otros aspectos relevantes que incluyen la nueva constitución, en concordancia con la ideología que sustenta el proceso político, es el reforzamiento del poder presidencial, la posibilidad de una única reelección presidencial inmediata, la ampliación del mandato de cinco a seis años, y el reordenamiento del parlamento que adquiere la forma unicameral denominado Asamblea Nacional.

De esta manera y reforzando la idea de una democracia participativa se introducen los mecanismos de referéndum revocatorio para todos los cargos de elección popular, permitiendo la posibilidad de remover a las autoridades electas a mitad de sus mandatos. Además se deja abierta la posibilidad de legislar sobre nuevos mecanismos de gestión directos sobre asuntos locales que no tienen que pasar por el Estado o sus representantes, sino que pueden ser realizados directamente por la comunidad.



Este cambio político e institucional con carácter de refundación nacional, permitió en primera instancia asegurar en la Carta Magna el reemplazo del antiguo sistema político por uno nuevo que responda a las necesidades e intereses de las amplias mayorías, las cuales se vuelven protagonistas de la vida política nacional participando directamente en la toma de decisiones. No obstante éste reconocimiento jurídico, para avanzar en la concreción de estos objetivos en la realidad, eran necesarios otros pasos que permitieran seguir progresando al proceso bolivariano, en especial en la implementación de un nuevo modelo económico y una nueva relación entre el Estado-Sociedad-Mercado.

En función de esto es que, a pesar de tener una nueva Constitución y una mayoría en la Asamblea Nacional, el presidente Chávez promueve la aprobación de la denominada “Ley habilitante”<sup>33</sup> la cual le permitió legislar por decreto sobre temas considerados estratégicos para el desarrollo del país, sin tener que recurrir al control parlamentario. Dicha ley le permitió al presidente avanzar sobre las estructuras económicas para establecer un nuevo rol del Estado como interventor y regulador del mercado.

Entre las principales leyes que se aprobaron mediante este mecanismo están la ley de tierras que tiene como objetivo la colectivización de las tierras bajo cooperativas y colectivos autogestionados, así como prohibir los latifundios (Ministerio de Planificación y Finanzas). También se encuentra la ley de pesca y acuicultura que busca poner límites a la pesca industrial favoreciendo a los pescadores artesanales. La tercer ley es la de hidrocarburos líquidos que posibilita la intervención del Estado sobre las actividades estratégicas de PDVSA (Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima) recurriendo al control del capital extranjero de la empresa, con el objetivo de contar con el principal recurso del país para fortalecer económicamente al Estado y reforzar los programas sociales (Bonilla-Molina y El Troudi, 2004: 202).

Es por medio de esta herramienta jurídica que el proceso bolivariano avanza sobre sectores sensibles de la economía nacional recortando las potestades del mercado y ampliando la injerencia estatal. De esta forma las nacionalizaciones se hacen sector por sector, aunque paulatinamente y respondiendo a la coyuntura comenzando por el sector petrolero y luego avanzando sobre otras cuestiones estratégicas.

Este avance sobre la ampliación de derechos de los sectores más desprotegidos de la sociedad y el cambio del rol del Estado en la vida social, política y

---

33 La “Ley Habilitante” fue aprobada por la Asamblea Nacional en Noviembre de 2001, la misma le permitía al presidente legislar por decreto sin control parlamentario por un período de seis (6) meses sobre cuestiones consideradas estratégicas para el país.

económica de Venezuela fue reforzado también por planes concretos de acción política apuntados a paliar las necesidades sociales de diferentes sectores que padecían graves dificultades y carencias<sup>34</sup> como resultado de la crisis en la que estaba inmerso el país hacia finales de la década de los 90’.

Un ejemplo concreto de estos planes es la implementación del proyecto cívico-militar denominado “Plan Bolívar 2000” cuyos objetivos básicos se orientaron a reducir la corrupción en la distribución de la ayuda social, fortalecer las comunidades como sujetos políticos, restablecer el equilibrio financiero y aumentar el nivel de redistribución del ingreso. Dicho plan se materializó en las denominadas “misiones” que se convirtieron en el símbolo de la política social bolivariana.

Dichas Misiones dentro del Plan Bolívar 2000, pueden identificarse en tres grandes aspectos que se focalizan en abordar de manera directa algunas de la problemáticas sociales. En el primero podemos encontrar los proyectos vinculados a la educación que se focalizan en el combate del analfabetismo como la misión Robinson, el impulso de los estudios universitarios con la misión Sucre y la potenciación del bachillerato en la misión Rivas. En el segundo están los proyectos destinados a cubrir necesidades básicas de la población como sanidad y alimentación, siendo el caso de la misión Barrio Adentro y la misión Milagro encargadas de dotar de asistencia médica<sup>35</sup> y sanitaria a los sectores más empobrecidos del país. Por último el tercero, y siguiendo un diseño de abordaje sobre temas prioritarios en la calidad de vida y desarrollo de la población, es la misión Mercal, que se propuso la creación de una vasta red de mercados populares con el objetivo de garantizar la provisión de productos alimenticios de primera necesidad a precios asequibles para el conjunto de la población (Malamud, 2009: 37). Dentro de este proyecto integral debemos mencionar la misión Hábitat cuyo cometido es la construcción de viviendas populares, dado el enorme déficit habitacional existente en el país.

De esta forma es que la implementación en la praxis de la ideología que sustenta el proceso político bolivariano, deja en claro que las líneas de acción son concretas con respecto a la reformulación del sistema y la cultura política, la intención decidida de mejorar la situación de los sectores sociales más desprotegidos, la implementación de proyectos cívicos-militares de acción social y un creci-

---

34 El diagnóstico realizado para la implementación del Plan Bolívar 2000 se registran un 80% de pobreza, 39% pobreza extrema, 14% indigentes, 15% de desempleo, 37% de desnutrición infantil, 30% de deserción escolar; entre otros indicadores. Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas).

35 Para el desarrollo de éste proyecto se contó con la cooperación del gobierno Cubano que envió 10.000 médicos y enfermeras a Venezuela. Además del envío de personal, también el gobierno cubano recibió en la isla cientos de pacientes para ser operados de cataratas.

miento de la presencia del Estado regulando al mercado e interviniendo en la redistribución del ingreso por medio de las nacionalizaciones de recursos y empresas consideradas estratégicas como PDVSA.

En este sentido, en la primera etapa el presidente Chávez, a través del proceso de Asamblea Constituyente, logra desplegar reformas constitucionales con carácter refundacional, que permitieron cambios en la estructura económica, política, institucional, y social, como la nacionalización de los sectores claves y la reconstrucción de un modelo de redistribución del ingreso para superar las necesidades de primer orden de los sectores más empobrecidos, además de dotar de una amplitud de recursos económicos, gracias a la renta petrolera.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados en la primera etapa<sup>36</sup>, el cambio implementado en las estructuras del Estado y su nuevo rol activo designado en la Constitución como organizador de la vida social y regulador del mercado, por encima del cual se priorizan los intereses populares, generó tensión con los sectores más conservadores de la sociedad venezolana. Resultado de ello fue el intento frustrado de golpe de Estado en 2002 llevado adelante por la cúpula empresarial y un sector reducido del ejército.

El fracaso del golpe, gracias al apoyo que recibió el gobierno constitucional del presidente Chávez por parte de amplio sectores de la sociedad, generó efectos políticos decisivos ya que consolidó al gobierno y por ende al proceso bolivariano, dejando allanado el camino para (en los próximos años), avanzar hacia la segunda etapa la cual fue denominada por el propio presidente como el Socialismo del Siglo XXI.

## SEGUNDA ETAPA “SOCIALISMO DEL SIGLO XXI”

Luego del frustrado golpe de Estado en 2002, el inmenso apoyo popular recibido por el presidente Hugo Chávez dejó en claro que el proceso político bolivariano se había consolidado en las bases (sectores sociales más desprotegidos), pero que necesitaba un avance para no caer en un estancamiento. El diagnóstico fue que las transformaciones de las estructuras políticas no eran suficientes, y que se debía avanzar hacia la transformación de las estructuras sociales y establecer una discusión acerca de la propiedad de los medios de producción. En este sentido el discurso del presidente durante la primera etapa giraba en torno al

---

36 Durante el período 1999-2006 se triplicó el gasto social, la mortalidad infantil disminuyó por más de un tercio, el número de doctores se multiplicó por 12, se incrementó al doble el índice de educación superior, se amplió en un 4% la cobertura de seguridad social sobre la vejez. (Center for economic and policy research, 2009).

nacionalismo y al antiimperialismo con una impronta bolivariana, pero ello fue modificándose hacia el año 2005 momento en el cual se comienza a hablar del Socialismo del siglo XXI.

La primera vez que el presidente venezolano mencionó el Socialismo del Siglo XXI fue en un discurso en el V Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre durante el año 2005, momento en el cual sostuvo que el nuevo socialismo no respondería a un socialismo de Estado como en la ex Unión Soviética, China o Cuba, sino que estaba en construcción siendo adaptado a la realidad de cada pueblo. Posteriormente en 2006, en otra de sus intervenciones dijo:

“... Hemos asumido el compromiso de dirigir la Revolución Bolivariana hacia el socialismo y contribuir a la senda del socialismo, un socialismo del siglo XXI que se basa en la solidaridad, en la fraternidad, en el amor, en la libertad y en la igualdad...”

Si bien en los primeros momentos, posteriores a la reelección del presidente en el año 2006, no hubo precisiones sobre los lineamientos del Socialismo del Siglo XXI, se puede interpretar, por las propias palabras de Chávez y el desarrollo evolutivo del proceso político, que este nuevo socialismo en construcción, parte de un núcleo básico alrededor del concepto de poder popular. Dicho poder popular aglutina a diversos grupos que comenzaron a tener, en función de los derechos reconocidos en la constitución de 1999, un protagonismo sustancial en la vida política institucional de Venezuela, como los consejos comunales, las empresas recuperadas, los comités de tierras, las misiones; es decir que las personas que participan de estas nuevas formas de organización social con poder, conforman un sujeto político nuevo, con nuevos intereses, nuevos mecanismos de acción y nuevas formas de apropiación del Estado.

Teniendo presente éste núcleo básico a partir del cual se construye el Socialismo del siglo XXI, podemos advertir que los planteos de acción en esta construcción se proyectan sobre dos cuestiones lo económico y lo estatal. En lo referente a la economía la propuesta es mantener el carácter de mixta, aunque favoreciendo la propiedad colectiva tanto de la tierra como de algunos medios de producción. Si bien dicho proceso no es masivo como en el caso de China o Cuba, el mismo está direccionado a la socialización de los medios de producción, tanto bajo el control del Estado como de comunidades o de obreros. Esto conlleva un empoderamiento de la clase popular y una organización de la misma en formas autónomas de autogobierno y autogestión.

En cuanto a la relación Estado - Sociedad el cambio de paradigma es la transición de un modelo Estado-céntrico a uno Socio-céntrico en donde la socialización de los medios de producción por la vía de la propiedad comunitaria rompe

con la idea (del antiguo socialismo o socialismo clásico) según la cual es mediante la apropiación de los medios de producción por parte del Estado (proletario) que se socializan los mismos. En este sentido la intención de construir un modelo político socialista descentralizado desde las dinámicas locales, la práctica discursiva y el compromiso ciudadano, rompe con los modelos clásicos donde el Estado es el polo concentrador de las decisiones. De esta forma se busca construir un socialismo innovador y actualizado a los nuevos tiempos.

Estas ideas fuerza surgen del análisis de los planes de acción puestos en marcha por el presidente Chávez para avanzar en la construcción socialista. El primero de ellos es la propuesta de reforma constitucional de 2007 y el segundo la unificación de todas las fuerzas oficialistas en un único partido denominado: “Partido Socialista Único de Venezuela” el PSUV por sus siglas.

La nueva constitución debía ser un paso decisivo en la construcción e instauración del socialismo en Venezuela. Al respecto la misma cambiaba el sentido de la propiedad privada socializándola por vía de las empresas de propiedad social y también por medio de la centralización de la misma en manos del Estado. También se preveía la socialización de los medios de producción y la distribución de la riqueza, además de ampliar la participación del Estado en la economía. Muestra clara de ello es el artículo 112 propuesto para la reforma constitucional de 2007 en el cual se establecía:

“El estado promoverá el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible..... Asimismo, fomentará y desarrollará distintas formas de empresas y unidades económicas de propiedad social, tanto directa o comunal como indirecta o estatal así como empresas y unidades económicas de producción y/o distribución social, pudiendo ser estas de propiedad mixta entre el Estado, el sector Privado y el Poder Comunal, creando mejores condiciones para la construcción colectiva y cooperativa de una Economía Socialista”.

Dicha reforma constitucional que tocaba puntos sensibles de las estructuras económicas, políticas y sociales de Venezuela, además de permitir la reelección indefinida del presidente, no alcanzó los votos necesarios para ser concreta. No obstante algunos de los objetivos planteados en la construcción del socialismo se materializaron en el proyecto Simón Bolívar 2007-2013 por medio del

cual se planificó el desarrollo económico y social de Venezuela durante el mencionado período<sup>37</sup>.

Dicho Plan establece que el Estado conservará el total de las actividades productivas que sean de valor estratégico para el desarrollo del país y las necesidades y capacidades productivas del individuo social. El mismo contempla el achicamiento del sector privado, una reducción progresiva del número de empresas, que pasarían a manos estatales iniciando así el proceso más importante de nacionalización en el país. Dentro de esta propuesta la empresa de producción social es la unidad fundamental de este proyecto estatista con algunas concesiones al socialismo.

Si bien el Proyecto Simón Bolívar marca el camino en la construcción del nuevo socialismo, el mismo no produce la socialización de los medios de producción de manera inmediata, sino que da inicio a un proceso de centralización de los mismos en el Estado. La declaración de utilidad pública de ciertas empresas productoras de alimentos, como así también la nacionalización de otras consideradas estratégicas como las del cemento y la siderurgia<sup>38</sup> no pueden ser consideradas una socialización de los medios de producción, sino la implementación de un estado omnipresente que aumenta considerablemente su tamaño e influencia en la vida económica y social de Venezuela.

El segundo plan de acción para la construcción del Socialismo del Siglo XXI, es la intención de unificar a todas las fuerzas oficialistas pertenecientes al Polo patriótico en un solo partido, denominado el Partido Socialista Único de Venezuela. En este sentido las fuerzas que conformaron la coalición que apoyaba al proceso en sus comienzos, provenían de distintas ideología progresistas, como el movimiento social demócrata “Podemos”, el movimiento al Socialismo MAS, hasta el partido comunista venezolano. Dicha conjunción de fuerzas fue algo innovador para la política venezolana, dado que rompía con la tradición bipartidista y a la vez generaba un espacio de pluralidad política.

Si bien la coalición permitió avanzar en el proceso político bolivariano, el salto al socialismo significó el reordenamiento de las fuerzas internas y una definición ideológica concreta. Al respecto la opción por el socialismo generó cuestionamientos por parte de algunas de las fuerzas políticas integrantes de la coalición ante lo cual el camino elegido fue recurrir a la práctica de los socialismos clásicos:

---

37 [www.mpd.gob.ve/nuevo-plan/PROYECTO-NACIONAL-SIMON-BOLIVAR](http://www.mpd.gob.ve/nuevo-plan/PROYECTO-NACIONAL-SIMON-BOLIVAR).

38 En 2007 el gobierno de Venezuela nacionaliza las empresas Cemex (cementos mexicanos) y Sidor (siderurgia del Orinoco) empresas de capitales mexicanos y argentinos respectivamente. A ello se suman el control estatal sobre la industria petrolera, el sector eléctrico y el mayor grupo de telefonía del país CANTV.

la conformación del partido único. En este sentido la creación del PSUV fue la unificación de las fuerzas de izquierda bajo una sola dirección haciendo perder las ventajas que ofrecía la coalición al ser amplia y plural. La no tolerancia de estructuras diversas y la obligación, para las distintas fuerzas políticas, de resignar sus propuestas, plataformas y modos de acción a una sola estructura diluyéndose dentro del PSUV generó el retiro de muchas de ellas.

Coincidimos en que si bien la construcción del Socialismo del Siglo XXI es un intento de reactualizar el socialismo adecuándolo a los tiempos y a las realidades de los Estados, al momento de organizar la dirección del proceso bolivariano en una estructura política, se apeló a las viejas recetas del socialismo clásico creando un partido único para afianzar una relación partido-Estado y masalíder negando el carácter pluralista desde el punto de vista político hacia el interior de la propia organización, además de acentuar la diferencia de clases.

La segunda etapa del proceso político bolivariano comenzada en 2006 y significó un cambio más ambicioso que lo sucedido en la primera. La opción por el llamado Socialismo del Siglo XXI materializaba la necesidad de avanzar hacia la transformación de la sociedad venezolana, ya no solo su sistema y cultura política, sino sus estructuras sociales, los modos de producción, la distribución de la riqueza, la propiedad privada y la organización política. Si bien el intento de reforma constitucional de 2007 en donde estas transformaciones tomarían sustento jurídico no fue alcanzado, algunas medidas igual se tomaron en esta dirección como la creación del PSUV y el avance de las nacionalizaciones de empresas y sectores estratégicos, acrecentando las estructuras estatales y resignificando la figura e importancia Hugo Chávez como líder del proceso.

## ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR DEL PROCESO POLÍTICO BOLIVARIANO EN LA REGIÓN

Desde sus comienzos el proceso político bolivariano adquirió un matiz eminentemente internacionalista y de proyección regional. En tal sentido el carácter antihegemónico determinó las líneas de acción de la política exterior venezolana, además de promover sus principios en la región, buscando un circuito de retroalimentación que le permitiera expandir su ideología a la vez que, sumando solidaridades regionales, sostener el proceso político interno. Es innegable al respecto que en la última década la política exterior venezolana, sustentada en la figura del presidente Chávez, el movimiento ideológico, los altos precios del

petróleo y su acción regional, alcanzó un dinamismo y una proyección sin precedentes en su historia.

La primera mención acerca de las estrategias y principios de la política exterior de Venezuela se encuentra en la Constitución Nacional aprobada en 1999. En la misma se sostiene la supranacionalidad de los derechos humanos y la integración, el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la Humanidad. Siguiendo el texto constitucional en el artículo 152<sup>39</sup> se deja en claro que las relaciones internacionales del país buscan reafirmar la independencia, la igualdad, el compromiso con la solución pacífica de controversias y la cooperación, además de establecer que la solidaridad internacional es de interés político y económico la que se desarrollará “con los pueblos en la lucha por su emancipación”.

Establecidos estos principios rectores de las relaciones internacionales de Venezuela en la Constitución Nacional de 1999, las acciones llevadas adelante por el presidente Chávez en los primeros años fueron la mantención de algunas políticas de gobiernos anteriores como el equilibrio en las relaciones con EE.UU. y Colombia, además de mantener su permanencia en los organismos multilaterales y sistemas de integración regional. Sin embargo, su consolidación política tras el triunfo del referéndum revocatorio y el aumento del precio del petróleo, le permitió desplegar una nueva y ambiciosa estrategia internacional (González Urrutia, 2006: 159-171), introduciendo nuevos elementos a la política exterior, como el apoyo a movimientos populares en América Latina, así como la promoción de la democracia participativa en oposición a la democracia representativa.

En este sentido la estrategia de la política exterior bolivariana busca la creación de un vocabulario, unas imágenes y una visión del mundo de corte antiimperialista, para ir profundizando en los elementos tercermundistas, en detrimento del discurso globalizador tanto desde el punto de vista político, como económico. Si bien se mantienen relaciones con EE.UU. las mismas se vuelven discursivamente tensas y se busca en su reemplazo afianzar relaciones con aliados como los países de la OPEP, y consolidar los aliados latinoamericanos. Siguiendo esta vía es que se busca, por medio de esta estrategia, fortalecer la soberanía promoviendo la integración multipolar, con el objetivo último de crear un polo alternativo de poder al mundo unipolar liderado por la hegemonía norteamericana.

Estas estrategias de política exterior tienen como objetivo posicionar a Venezuela como una potencia regional y superar las limitaciones históricas (ge-

---

39 Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.



ográficas, demográficas y económicas) que se lo impedían. A falta de estas capacidades es la propia actitud presidencial la que genera el cambio promoviendo la conformación de una red de regímenes afines semejantes o al menos simpatizantes con el proceso bolivariano. Para ello Caracas ha utilizado dos políticas de atracción, la primera de ellas es la implementación de los programas sociales<sup>40</sup> con fuerte contenido ideológico y la segunda es el apoyo a movimientos sociales y partidos políticos afines en otros países. En función de este objetivo es que el instrumento utilizado es la diplomacia ad-doc oficiosa y paralela llevada adelante por el propio presidente y sustentada económicamente por los altos precios del petróleo.

La muestra más clara de esto es el respaldo explícito que brindó el gobierno de Venezuela a distintos candidatos en las elecciones realizadas durante el año 2006 en Bolivia, México, Ecuador, Nicaragua y Perú (Sepúlveda Muños, 2009: 53-56). Este respaldo sirvió a los intereses y los objetivos venezolanos en tres de las cinco elecciones: en Bolivia con el triunfo de Evo Morales, en Ecuador con el triunfo de Correa y en Nicaragua con la llegada a la presidencia de Ortega, logrando así consolidar alianzas estratégicas regionales, desde una mirada política, con regímenes afines al proceso bolivariano. No obstante en los otros dos casos, el de México y Perú, los resultados negativos generaron tensiones diplomáticas acusando a Venezuela de injerencia en los asuntos internos de otros Estados.

Dentro de los elementos de cambio en la política exterior de Venezuela en cuanto a la región también debemos mencionar el retiro de la Comunidad Andina de Naciones, el ingreso al MERCOSUR, el impulso de proyectos como Telesur, el aumento de la retórica antinorteamericana, la conformación de una alianza continental con Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, la promoción de proyectos de cooperación energética como Petrocaribe, una tensa relación con Colombia y un proceso de rearme de las Fuerzas Armadas venezolanas con la compra de armamento ruso.

Lo que merece especial atención en el despliegue de la política exterior bolivariana es la utilización de la integración como instrumento de consolidación del proceso. En este sentido la participación en plataformas de integración multinacionales y la construcción de redes sociales transnacionales son un campo innovador en el cual se destaca Venezuela. Estas acciones tendientes a la conformación de grandes bloques regionales obedecen fundamentalmente a la voluntad de crear nuevas estructuras económicas, políticas y culturales de carácter contra-

---

40 Las misiones bolivarianas han tenido una proyección internacional implementándose los programas de salud, educación, sanitarios y de infraestructura en Bolivia, Ecuador y Perú. Portal ALBA: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

hegemónico y que en última instancia faciliten la proliferación de apoyos al régimen bolivariano (Sepúlveda Muños, 2009: 60).

En este punto debemos mencionar que el proyecto más ambicioso de política exterior bolivariana es la creación de un nuevo proceso de integración revolucionario y alternativo la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América Latina-Tratado de comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

ALBA, desde su creación se posicionó como un modelo de integración contra hegemónico en lo político y antisistémico desde el punto de vista comercial financiero. No debemos olvidar que surge como una contrapartida a la propuesta de EEUU, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que representaba el modelo neoliberal de apertura de mercados para el beneficio exclusivo de las empresas transnacionales. Como una alternativa a esta estrategia imperialista, Fidel Castro y Hugo Chávez proponen la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). En este sentido se advirtió que mientras el ALCA y los TLC responden a los intereses del capital trasnacional y persiguen la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA-TCP<sup>41</sup> pone el énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social<sup>42</sup>.

La alternativa que presenta ALBA, privilegiando la integración de los pueblos y para los pueblos, implica un salto democrático inédito, que pasa por redefinir las instancias de toma de decisiones, ampliándolas con un sentido de simetría y complementariedad entre las representaciones de gobierno y movimientos sociales.

Esta visión innovadora busca la implementación de un nuevo orden mundial, definido como “multipolar y pluricéntrico”, basado en relaciones políticas y económicas horizontales. Por esta razón se convierte en el único proyecto contra hegemónico que existe hoy en el mundo, promoviendo la desconexión<sup>43</sup> y el desarrollo endógeno para crear bases industriales autóctonas con su propio

---

41 Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Latina - Tratado de Comercio de los Pueblos, por sus siglas ALBA-TCP.

42 Por esta razón es una propuesta de integración novedosa por cuanto pone el énfasis en la dimensión social, en particular en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Además, porque tiene el propósito de crear mecanismos que permitan compensar las asimetrías existentes en función del desarrollo de sus economías y del bienestar social. A tales fines, le otorga prioridad a la integración latinoamericana y caribeña, así como a la negociación mediante acuerdos bilaterales, y abre nuevos espacios de consulta y coordinación entre sus Estados signatarios para identificar intereses comunes, constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones políticas comunes ante terceros países y Organismos Internacionales.

43 Concepto desarrollado por Samir, Amin Los desafíos de la mundialización. México: Siglo XXI, 95-107 y 109-240.

desarrollo científico, su propia esencia ideológica y su propia arquitectura jurídico-financiera, con fundamentos socialistas de “Buen Vivir/Vivir Bien”<sup>44</sup>, e instrumentos innovadores, distintos a los especulativos, que aceleren la validación y el reconocimiento de las múltiples formas de intercambio inherentes a la diversidad económica y productiva existente en la región para alcanzar el bienestar de los pueblos (Giusiano, 2015: 3).

Dicha propuesta se asienta sobre la homogeneidad ideológica entre sus miembros<sup>45</sup>, ratificando el vínculo que tiene cada uno de los países integrantes con las ideologías profesadas al interior del ALBA, como la opción por el socialismo, el desarrollo endógeno, la primacía de los pueblos por encima del mercado y el desarrollo equitativo de las Naciones.

Desde esta perspectiva podemos advertir que ALBA responde a bases teóricas concretas en cuanto a su conformación como espacio de integración. Estas bases teóricas se remiten a los planteos estructuralistas de las Relaciones internacionales específicamente a los de buscar una desconexión con los centros y en donde la periferia, por medio de la integración regional supere su condición de subdesarrollo (Giusiano, 2015: 4-7). En éste sentido el análisis realizado es que, para alcanzar un desarrollo duradero, los países del Sur deberían cortar amarras comerciales y de dependencia con las potencias del Norte y apostar a una propuesta propia basada en el intercambio horizontal entre países periféricos.

Tal desconexión no implica una secesión, sino la búsqueda de espacios que permitan el desarrollo de los pueblos, lo cual incluye una serie de procedimientos como el control nacional de los mercados monetarios y financieros, el control de las tecnologías, la recuperación del uso de los recursos naturales, derrotar la gestión globalizada dominada por los oligopolios (OMC) y la del control militar del planeta por parte de Estados Unidos y sus Aliados (OTAN), liberarse de las ilusiones de un capitalismo nacional autónomo en el sistema y de los mitos del pasado: el Mercado como regulador social, y orientar la Integración Regional hacia la promoción del surgimiento de nuevos polos de desarrollo autónomo.

---

44 “Buen Vivir/Vivir Bien” hace referencia al retorno al socialismo entendido como el regreso a las tradiciones comunitarias de los pueblos originarios andinos en donde las forma de producción y comercio están orientadas al ser comunitario y no al tener individual. De esta forma el intercambio comercial se basa en la cooperación y complementación, contrastando con el modelo capitalista basado en la competencia.

45 Los Estados miembros de ALBA en la actualidad son Antigua y Barbuda, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Santa Lucía y Venezuela.

En consecuencia a dichos posicionamientos ideológicos los objetivos y principios que se establecieron desde la creación del bloque son los siguientes<sup>46</sup>:

- a) El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo sustentable, que requiere una efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica.
- b) El Trato Especial y Diferenciado, que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países y la dimensión de sus economías, y que garantice el acceso de todas las naciones a los beneficios que se deriven del proceso de integración.
- c) La complementariedad económica y la cooperación entre los países y producciones, de tal modo que se promueva una especialización productiva eficiente y competitiva que sea compatible con el desarrollo económico equilibrado en cada país, con las estrategias de lucha por la pobreza y con la preservación de identidad cultural de los pueblos.
- d) Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región, que incluya un plan continental contra el analfabetismo, utilizando modernas tecnologías; un plan latinoamericano y caribeño de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios; y, un plan de becas de carácter regional, en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social.
- e) Desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, que incluya planes conjuntos de carreteras, ferrocarriles, líneas marítimas y aéreas, telecomunicaciones y otras.
- f) Acciones para propiciar la sostenibilidad del Desarrollo mediante normas que protejan el ambiente y estimulen un uso racional de los recursos.
- g) Integración energética entre los países de la región que se asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como promueve el Acuerdo de Cooperación PETROAMERICA.
- h) Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos.
- i) Defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas. Creación de la Televisora del Sur (TELESUR) como

---

46 Declaración de la I Cumbre del ALBA efectuada en La Habana, 14 de diciembre de 2004. Véase Sitio: [www.alba-tcp.org](http://www.alba-tcp.org)

instrumento alternativo al servicio de la difusión de las realidades de los países signatarios.

- j) Medidas para que las normas de propiedad intelectual, al tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños, no se conviertan en un freno de la necesaria cooperación regional.
- k) Concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia de las instancias internacionales, particularmente de las Naciones Unidas y sus órganos.

Establecidos dichos objetivos, claros y concretos, los miembros de ALBA han implementado mecanismos innovadores de integración para la consecución de los mismos. Tales mecanismos se sustentan en dos pilares fundamentales la intervención del Estado por medio de las empresas Gramnacionales<sup>47</sup> y la participación directa de los movimientos sociales en las decisiones sobre la implementación de proyectos hacia dentro del bloque.

Como podemos observar el proceso bolivariano no se limita a las cuestiones internas, sino que sigue una estrategia internacionalista de promoción de los principios ideológicos y modos de acción como herramienta de consolidación. Estas estrategias y objetivos de política exterior, sustentados en la acción directa presidencial y en la renta conseguida de las exportaciones petroleras<sup>48</sup>, pusieron a Venezuela en una posición de jugador regional de relevancia en la última década.

## DEBILIDADES DEL PROCESO POLÍTICO BOLIVARIANO Y CAUSAS DE LA CRISIS

El proceso político bolivariano en los últimos años, y en especial desde el fallecimiento del presidente en ejercicio Hugo Chávez<sup>49</sup>, ha mostrado debilidades tanto desde el punto de vista político como económico. Dichas debilidades que se hicieron cada vez más graves desde la asunción del presidente Maduro a la prime-

---

47 Las Empresas Gramnacionales son empresas controladas por los Estados partes de ALBA que se dedican a las actividades consideradas estratégicas para promover el desarrollo endógeno de los pueblos. ALBAFARAMA (medicamentos); ALBATEL (comunicaciones); TIENDASALBA (alimentos) son ejemplos de algunas empresas gramnacionales. ([www.alianzabolivariana.or](http://www.alianzabolivariana.or). 2016).

48 En 2008 momento de esplendor del proceso bolivariano los precios internacionales del petróleo alcanzaron un precio record de 100 dólares el barril.

49 El Presidente Hugo Chávez muere en ejercicio de sus funciones, luego de una prolongada enfermedad, el 5 de marzo del año 2013.

ra magistratura venezolana, han derivado en una crisis profunda que pone en serio riesgo la continuidad del proceso y la estabilidad política del país.

La primera debilidad, de orden político, es la creciente concentración del poder en las estructuras estatales y en la propia figura del líder encarnada (por esos años), en el presidente Hugo Chávez. Si bien la centralización estatal sería un paso de transición en la construcción del Socialismo del Siglo XXI, para luego avanzar hacia la socialización del poder, descentralizándolo en organizaciones sociales con participación política directa, y de los medios de producción en las llamadas empresas de producción social, dicha fase quedó estancada sin poder avanzar. Sumado a ello, el fallecimiento imprevisto del presidente en ejercicio creó una crisis interna del PSUV y si bien el sucesor designado por el propio Hugo Chávez, Nicolás Maduro ocupa la presidencia<sup>50</sup>, el mismo no posee los dotes carismáticos, habilidad política y de liderazgo de su antecesor, cuestión que deja en claro la debilidad del proceso concentrado en el personalismo del líder.

La segunda debilidad es de orden económico-estructural, la misma se configura en la idea de que la base de los recursos para el financiamiento del desarrollo del proceso político bolivariano, provienen de la renta petrolera lo cual genera una dependencia del comercio exterior y de los precios de los hidrocarburos. Al respecto debemos mencionar que el principal recurso natural y económico del país es un recurso exportable razón por la cual la Venezuela actual es una sociedad sustentada por una economía petrolera-rentista. Se trata, por tanto de un capitalismo paradójico, pues no se solventa principalmente por el trabajo productivo y la ganancia, sino por una renta que captura en el mercado internacional (Maya, 2007: 10-15). Si bien se intentó superar la dependencia, los precios altos del petróleo entre 2008- 2014 hicieron difícil la tarea. Ejemplo de ello es que el Plan Simón Bolívar 2007-2013 (símbolo del Socialismo del Siglo XXI), apoyaba su equilibrio financiero en la actividad petrolera ubicando la renta extraída de la misma como centro del desarrollo de las políticas sociales.

Durante el gobierno de Chávez el modelo petrolero-rentista se vio reforzado debido al carácter asistencialista de algunas políticas, así como la implementación de subsidios a los alimentos, la gasolina y la financiación de las misiones con el objetivo de redistribuir los recursos. En tal sentido la dependencia del

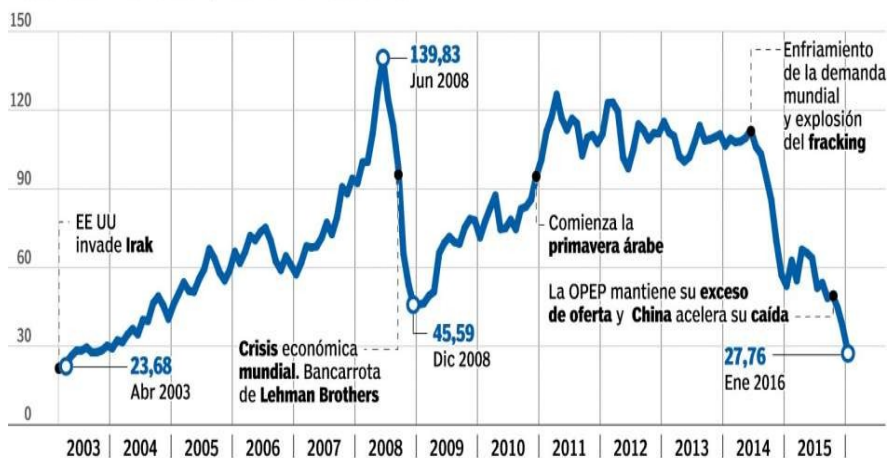
---

50 Como vicepresidente, Maduro asumió las funciones administrativas y económicas de Venezuela durante la enfermedad del presidente Hugo Chávez. Al morir Chávez, el 5 de marzo de 2013, Maduro asumió tres días después la jefatura de Estado y de Gobierno como «presidente encargado de Venezuela» hasta la celebración de elecciones presidenciales. Nicolás Maduro fue proclamado presidente de la República Bolivariana de Venezuela luego de las elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013.

petróleo se hizo tan fuerte que cuando el mismo se situó en torno a los 50 dólares el barril, punto de equilibrio estimado de acuerdo con los modelos de simulación y de estimaciones, el sistema entro en riesgo de quiebra y la salud de la economía se vio seriamente afectada.

## EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

Precio del barril de Brent en \$. Dato del día 1 de cada mes.



FUENTE: Bloomberg Index.

Como observamos en el gráfico, la constante suba del precio del petróleo entre 2004 y 2014, exceptuando la abrupta caída en 2009, hizo que el proceso político bolivariano se viera inclinado a utilizar estos recursos y hacer que la participación de las exportaciones petroleras en la economía venezolana fueran cada vez más centrales, acrecentando así la dependencia y configurando una debilidad sustancia en el proceso.

Analizadas estas debilidades políticas y económicas que fueron haciéndose cada vez más ostensibles a medida que el modelo bolivariano avanzaba en el tiempo, es que podemos indagar específicamente sobre las causas de la crisis que hoy ponen en un momento de incertidumbre la vida política de Venezuela.

En este sentido el rol de un Estado interventor dentro de la economía generó ciertas distorsiones como el intento de sostener el tipo de cambio alto juntamente con una política fiscal en expansión. Estas políticas desembocaron en una crisis en la balanza de pagos y una crisis de tesorería obligando al gobierno a modificar el régimen cambiario de forma de permitir una fuerte devaluación de la

moneda<sup>51</sup> y a reducir sustancialmente el gasto primario. Como se advirtió con anterioridad los altos precios del petróleo permitieron una expansión fiscal, por el contrario la caída de los mismos desde 2013 afectó de manera contundente la economía.

La baja constante de los precios del petróleo desde 2013 hasta la actualidad, provocaron una contracción de la economía del país como lógica consecuencia de las modificaciones en el tipo de cambio y la política fiscal. No obstante ello la decisión de llevar adelante una política anti-inflacionaria sustentada en el tipo de cambio y a la vez continuar con una expansión fiscal fue agravando la situación. Las políticas contra-cíclicas no necesariamente funcionan bien en la mayoría de las economías en vías de desarrollo debido a la fragilidad fiscal de estas economías. Un intento de disminuir tasas de interés y expandir el gasto público en medio de una recesión, como la que padece Venezuela hoy, pueden producir contracciones económicas aún mayores si ocurren cuando los déficit fiscal y de cuenta corriente son altos. La razón es que ambas medidas pueden fuertemente disminuir las preferencias por los activos nacionales: un aumento del déficit puede reforzar la percepción de insostenibilidad fiscal y de riesgo de default, mientras que una disminución de la tasa de interés puede generar la percepción de insostenibilidad del tipo de cambio. La política fiscal expansiva por lo tanto encuentra problemas para su financiamiento y es inconsistente con la política monetaria expansiva; aun si las tasas bajas se pueden sostener, tienden a generar pérdidas de reservas internacionales que llevan a una crisis de balanza de pagos tradicional (Krugman, 1974: 311-325).

A partir del año 2014 las dificultades de financiamiento, derivadas de la tendencia a la baja de los precios del petróleo, llevaron a un importante efecto contractivo de la economía provocado por la fuerte depreciación de la moneda propiciando una caída de la actividad. Esta situación se hace más compleja en 2015 cuando el precio del petróleo se ubica por debajo del punto de equilibrio estableciéndose en unos 40 dólares por barril poniendo en riesgo de quiebra al sistema en su conjunto, acrecentando la inflación, la parálisis de la actividad económica, el aumento de la pobreza y la escasez de productos de primera necesidad.

En este sentido el gobierno de Maduro calificó al problema económico como una falta de financiamiento y no como un problema estructural de las finanzas públicas (Rodríguez, 2006: 27-28). De esta forma el gobierno concentró sus esfuerzos en cerrar la brecha de financiamiento existente, dada una serie de

---

51 Se registraron varias devaluaciones durante este período específicamente en el año 2003; 2010; 2013 y 2014.



supuestos optimistas sobre la capacidad del Estado de conseguir financiamiento externo, sin abordar los problemas estructurales de las finanzas públicas. Precisamente este planteo impidió mostrar perspectivas creíbles de mejora en la capacidad de pago de Venezuela en el mediano y largo plazo, impactando a su vez negativamente sobre la disposición de los mercados nacionales e internacionales a financiar la brecha fiscal del Estado. En este sentido al optar por una estrategia de reformas coyunturales y no estructurales, junto con la utilización de una retórica hostil hacia los organismos de crédito, los empresarios y la oposición política, por parte del gobierno del presidente Maduro, se redujo de manera significativa la capacidad de acudir a mercados financieros de crédito, agravando su problema de financiamiento y haciendo más profunda la crisis, todo lo cual puso en riesgo la continuidad del proceso político bolivariano y la estabilidad política de Venezuela.

## REFLEXIONES FINALES

A lo largo del extenso análisis realizado sobre el proceso político bolivariano iniciado con la presidencia de Hugo Chávez en 1999, queda demostrado que el mismo plantea un cambio ideológico revolucionario, en cuanto a la transformación política que busca implementar. En este sentido la idea de promover una democracia participativa en contra posición de la democracia representativa es un cambio radical en la cultura política de América Latina. Dicho cambio posibilita el empoderamiento de la sociedad en su conjunto que participa en la toma de decisiones del Estado. De esta forma la voluntad popular se emancipa de la representación asegurándose que las decisiones tomadas desde el Estado, y que afectan su vida cotidiana, sean representativas de sus intereses y necesidades.

Junto con la intención de modificar las estructuras de participación política, también se avanzó sobre la reforma en la política económica. Al respecto la redefinición del rol del Estado como interventor y regulador del Mercado, fue la línea a seguir para transformar las relaciones entre los tres componentes Estado-Sociedad-Mercado. El salto hacia el llamado Socialismo del Siglo XXI se enmarcó dentro de estas definiciones y la discusión acerca de cuestiones sensibles como la propiedad privada de los medios de producción fue abordada y canalizada en acciones prácticas como la nacionalización de empresas consideradas estratégicas para el desarrollo del país.

Si bien los cambios radicales se dieron en la República Bolivariana de Venezuela, el proceso político tuvo desde sus inicios una vocación internacionalista y parte de su consolidación se asentó sobre la propagación de los principios bolivarianos y del Socialismo del Siglo XXI en el resto del continente. Esto puso a

Venezuela en un lugar que nunca antes en su historia, por lo menos desde los tiempos de Simón Bolívar, había ostentado, el de jugador regional preponderante.

La retórica pregonada por el presidente Chávez sobre la emancipación de los pueblos, el antiimperialismo, la búsqueda de un orden internacional justo, multipolar y pluricéntrico, a favor del tercer mundo y la cooperación sur-sur, generó adhesiones y respeto por parte de los países de la región y en algunos de ellos como Bolivia, Ecuador y Nicaragua logra, por medio de su apoyo, instaurar regímenes democráticos aliados a los principios del Socialismo del Siglo XXI. En este sentido debemos reconocer que el proceso como tal alcanzó varios éxitos además de causar un fuerte impacto en los países latinoamericanos y caribeños a través de distintas acciones como la creación del ALBA, la propuesta de PETROCARIBE, el impulso para la creación de UNASUR, su alianza con Cuba, el ingreso al MERCOSUR y la implementación de políticas sociales en varios países del continente por medio de las misiones para reducir el analfabetismo, y mejorar las condiciones sanitarias.

Es claro que la política exterior de Venezuela durante el período 1999-2015 logró posicionar al país dentro de la agenda regional desde el punto de vista político y económico como proveedor de energías y de financiamiento, pero también como una voz de un proyecto político propio, revolucionario y contrahegemónico, que buscó consolidar a Latinoamérica y el Caribe bajo los principios de la emancipación.

Si bien el proceso bolivariano logró durante varios años una consolidación internacional, dada por el apoyo de varios países de la región como Brasil y Argentina, así como también de aliados directos como Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, con el tiempo fue sufriendo debilidades que, luego de la muerte del presidente Chávez, comenzaron a convertirse en la causa de la actual crisis que vive el país. En tal sentido la concentración del poder en la figura del líder, la unificación compulsiva de las fuerzas políticas de izquierda bajo el Partido Socialista Único de Venezuela, la ola de nacionalizaciones que centralizaron en el Estado la actividad económica y la adopción de un discurso abiertamente confrontacionista contra distintos sectores económicos, políticos, empresariales y sociales catalogados de opositores y traidores a la patria, crearon las condiciones para una crisis que pone en peligro el proceso.

El fallecimiento del Presidente Chávez, deja sin líder al proceso bolivariano, la dependencia del financiamiento proveniente de la renta petrolera cuyos precios comenzaron un descenso estrepitoso desde 2014, el enfrentamiento del gobierno con múltiples sectores de la sociedad venezolana, el aumento de la inflación y la devaluación de la moneda, sumado a la falta de financiamiento e

inversiones extranjeras han puesto al presidente Nicolás Maduro ante una crisis que hace peligrar la evolución del proceso político bolivariano y el mantenimiento de los logros alcanzados.

La forma en que el gobierno de Venezuela logre salir de la crisis, determinará si el proceso político bolivariano puede aspirar a ser un modelo ideológico que se extiende en Latinoamérica y el Caribe como una alternativa al sistema internacional dominado por las potencias, para la emancipación de los pueblos o quedará en la historia como un intento original de construcción de un socialismo del siglo XXI que no alcanzó a sortear las complejidades para constituir una opción distinta al sistema económico y político imperante.

## BIBLIOGRAFIA

Blanco Muñoz, Agustín 1998, *Habla el Comandante Hugo Chávez Frías*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. P. 600-624.

Bonilla-Molina, 2004. *Historia de la revolución bolivariana: pequeña crónica 1948-2004*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información. p. 44.

Izarra, Williams, 2004. “orígenes y fundamentos Ideológicos de la Revolución Bolivariana”, (en compiladores) *Para Comprender la Revolución Bolivariana*. Ediciones de la Presidencia de la República, Anauco Ed. Caracas, Venezuela. P. 11-25.

Garrido Robledo, Vicente 2009 “Caracteres y Dimensiones de la Política exterior de Venezuela” (en compiladores) *Venezuela la revolución bolivariana*. Madrid. Ed. Európolis. P. 105-147.

Giusiano, Juan Emilio 2015 “ALBA-Alianza del Pacífico: Modelos antagónicos de integración hacia el Interior de América Latina”. *Boletín del Centro de Estudios Sudamericanos IRI*. La plata N° 49. Enero-Febrero. p. 1-20

González Urrutia, Edmundo 2006, “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”. *Nueva Ciudad*. Buenos Aires. N° 205, Septiembre-octubre. p. 159-171.

Krugman, Paul, 1979. “A model of balance of payments crises” *Jornal of Money, Credit and Banking* Vol. 11 (3) p. 311-325.

Lanneville, David, 2011. *La Revolución Bolivariana: ¿Nuevo paradigma socialista?*. Pontificia Universidad Javeriana – Maestría en Estudios Plíticos. Bogota, Colombia. p. 113.

- Malamud, Carlos 2009 “revolución Bolivariana” (en compiladores) Venezuela la revolución bolivariana. Madrid. Ed. Európolis. P. 21-46.
- Maya, M. L. (1 de Abril de 2007). *Del capitalismo al socialismo rentista*. Recuperado el 4 de Diciembre de 2010, de Aporrea.org:  
<http://www.aporrea.org/ideologia/a32697.html>
- Rodríguez, Francisco 2006. El crecimiento económico de Venezuela. Caracas. Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional. P. 35.
- Rodríguez, Francisco 2006. Las consecuencias económicas de la revolución bolivariana. Caracas. Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional. P. 33.
- Sepúlveda Muños, Isidro 2009 “La Revolución Bolivariana en el panorama estratégico iberoamericano” (en compiladores) Venezuela la revolución bolivariana. Madrid. Ed. Európolis. P. 49-73.
- Soares de Lima, María Regina. 2007. “El liderazgo regional en América del Sur. El papel de Brasil”. *Foreign Affairs en Español*. Octubre-Diciembre. p. 38-43.
- Portal ALBA: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)
- Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela  
[www.gobiernoenlinea.ve](http://www.gobiernoenlinea.ve)
- Proyecto Nacional Simón Bolívar [www.mpd.gob.ve](http://www.mpd.gob.ve)

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

- ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas.
- AD, Acción Democrática.
- ALBA-TCP, Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América Latina- Tratado de Comercio de los Pueblos.
- COPEI, Comité de Organización Política Electoral Independiente.
- E.E.U.U, Estados Unidos de Norteamérica.
- MERCOSUR, Mercado Común del Sur.
- MAS, Movimiento al Socialismo.
- OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo.
- OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- OMC, Organización Mundial de Comercio.
- PDVSA, Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima.

**PSUV**, Partido Socialista Único de Venezuela.

**PETROCARIBE**, Petróleos del Caribe.

**TLC**, Tratados de Libre Comercio.

**UNASUR**, Unión de Naciones Suramericanas.

# EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO EN COLOMBIA: EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO COMO FUNDAMENTO

*Ayelén María Cortiglia*

## RESUMEN

En el presente artículo se hará una breve descripción del problema del desplazamiento forzado interno en la República de Colombia, el cual no solo es producto del conflicto armado interno, sino que es también consecuencia del modelo de desarrollo económico adoptado para el país. Un modelo de neto corte liberal y extractivista que reprimariza la economía, haciendo de la minería su gran sustento y basamento. Se expondrá sucintamente la normativa interna e internacional aplicable al desplazamiento forzado interno y la sentencia de la Corte Constitucional Colombiana, que constituye la vara para medir la gravedad del conflicto.

**Palabras Clave:** desplazamiento forzado- principios rectores- desarrollo económico-minería-Colombia-migraciones internas.

## ABSTRACT

In the present article, it will provide a brief description of the internal forced displacement problem in the Republic of Colombia which is the result of an internal armed conflict as well as a consequence of the economic development model adapted total country. This is a net model, liberal and extractivist, that reprivatizes the economy by making of mining its livelihood and basement. It will be succinctly outlined the internal and international regulations applicable to the

internal forced displacement and to the Columbian Constitutional Court ruling. The latter will be used for measuring the seriousness of the conflict.

**Keywords:** forced displacement – guiding principles – economic development

## INTRODUCCIÓN

Resulta fundamental conocer y diferenciar los distintos motivos que llevan a una persona a emigrar de Colombia. El principal foco de análisis es el que establece que el desplazamiento ocurre a causa del conflicto armado que ha empoderado a distintos actores (estatales y paraestatales) a lo largo de la historia colombiana en la lucha por el control del Estado.

Otros análisis consideran que el desplazamiento se ha debido, en la última década, al modelo de desarrollo económico que encara el país, en vistas a recuperar la economía, basado en un modelo de desarrollo extractivista con énfasis en los recursos naturales y las materias primas. La principal razón para sostener esta postura es que para lograr el desarrollo económico con una política extractivista es necesario adquirir grandes extensiones territoriales.

Estas vastas extensiones de tierra se encuentran habitadas históricamente por población rural -originaria, afrodescendiente y mestiza- quienes consideran a la tierra su fuente de ingresos y su lugar de residencia. Para lograr adquirir estos territorios es necesario contar con diferentes actores que, a través de medios disuasorios y persecutorios, impulsen a la población a abandonar sus hogares – utilizando la amenaza de la fuerza o la fuerza directa.

Este último punto de vista es el que inicia el análisis del fenómeno migratorio por el cual casi seis millones de personas fueron desplazadas desde los años 70 a la actualidad –aunque no existan cifras oficiales del gobierno colombiano para corroborarlo.(Rojas Andrade & Hurtado, 2014).

## EL DESPLAZAMIENTO FORZADO, SIGNIFICADOS Y DISTINCIONES

Según las Naciones Unidas, desde 1972 se debió hacer una diferencia entre desplazados externos, generalmente refugiados, y los desplazados internos, puesto que, además de un gran número de personas asiladas, registradas en otros países diferentes a sus lugares de origen, existía otro número importante de personas deslocalizadas por la fuerza dentro de sus propios territorios. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR).

El concepto de desplazamiento forzado fue elaborado a través de un documento del Alto Comisionado para los Refugiados, que estableció lo siguiente:

“Son personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (ACNUR, 1998).

Asimismo, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de Colombia, en su artículo 60, parágrafo 2º define también a la persona víctima del desplazamiento forzado:

“Para los efectos de la presente Ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la presente Ley”

Por su parte la Ley N° 387 del año 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, recepta la definición del desplazamiento forzado y establece mecanismos de responsabilidad estatal, así entiende por desplazado forzado:

“toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro de un territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

Como se puede ver en las definiciones citadas precedentemente, el desplazamiento forzado es una especie de migración con la peculiar característica -



como lo indica su denominación- de ser forzada. Y es esta particularidad por la cual la podemos distinguir de otros tipos de migraciones como las económicas. Claro está que la esperanza de encontrar la bonanza económica o el desarrollo laboral, constituyen elementos claves para caracterizar a los migrantes voluntarios (Maidana Lagos, 2012).

Si bien ambas modalidades (voluntaria y forzada), pueden llegar a estar entremezcladas en el caso colombiano debido principalmente a la procedencia socio-económica de la población objeto del desplazamiento, éste difiere de la migración voluntaria porque se realiza en virtud de la coacción, ese hecho violento por el cual las personas ven amenazada su integridad física y la de su familia y deciden migrar hacia otras ciudades (aquí aparece el elemento contra voluntario).

Tampoco debe confundirse al desplazamiento forzado con los refugiados -amén de que ambos institutos son tratados por el ACNUR,

“los desplazados internos no cruzan fronteras internacionales en busca de seguridad y protección, sino que permanecen dentro de su propio país. En determinadas circunstancias, pueden ser obligados a huir por las mismas razones de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), con la diferencia que los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno, aun en los casos en que el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su huida” (ACNUR, 1998).

Los desplazados internos conservan todos los derechos que les corresponden como ciudadanos, además de la protección derivada del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Para su análisis, se deben tener en cuenta todos los factores que intervienen en el mismo: la vida y la historia de la población, los factores económicos, los factores políticos, los factores culturales, todos interconectados dando causalidad al fenómeno migratorio de desplazamiento interno.

Existen dos formas de clasificar el desplazamiento: de acuerdo con el número de desplazados y por la duración del fenómeno. Por la primera clasificación el desplazamiento se da por éxodos campesinos, desplazamientos familiares y desplazamiento individuales. Por la segunda, los mismos pueden ser temporales por acciones de los actores del conflicto, definitivos e intermitentes (Naranjo Giraldo, 2001).

También se pueden clasificar las migraciones internas en los siguientes grupos: a) cuando grupos armados ilegales ejercen presión sobre la comunidad asentada en la zona para vender o abandonar el territorio; b) cuando la minería y

las compañías de biocombustible, directamente, emplean grupos armados para expulsar a la población del territorio y c) cuando la contaminación y la devastación de los recursos naturales afecta directamente a la población que busca refugio en el interior de la selva o en las grandes ciudades (Sanchez & Ureña, 2014).

El desplazamiento forzado puede producirse como instrumento de acumulación económica y ampliación de la propiedad –lo que se relaciona con el conflicto por la tierra- y puede producirse también por el conflicto armado y la lucha contra el narcotráfico. Lo cierto es que estas dos características, la acumulación económica y el conflicto armado, se superponen y se complementan, particularmente en el caso colombiano.

Las condiciones de vida de la población desplazada difieren extremadamente respecto de las preexistentes al desplazamiento. Si bien se los considera personas pobres o carentes de algunos recursos necesarios, la población indígena o afro descendiente está acostumbrada a vivir de lo que la tierra le brinda. La tierra es su lugar de asentamiento y la fuente de su trabajo. Al migrar entonces, la población debe dirigirse a centros urbanos que difieren diametralmente de su lugar de origen. Es allí donde encuentran el recelo de la población urbana receptora, que obliga, directa o indirectamente, a que los migrantes opten por asentarse en las zonas periféricas, en condiciones extremadamente precarias.

Si bien la pobreza no es el desencadenante del desplazamiento, es un elemento esencial en el análisis de la sucesión de hechos que generan violencia. La pobreza incrementa la vulnerabilidad de las personas obligadas a migrar y acentúa la pobreza existente en la zona de recepción (Ruiz, 2011).

Al igual que el devenir histórico de casi todos los países de América Latina, Colombia fue consolidándose como Estado a través de guerras civiles nacionales y regionales. La incorporación de extensos territorios obligó a la población a migrar con el fin de poder ampliar la producción agrícola.

Con la modernización llegaron los cambios económicos que se tradujeron en una gran cantidad de reformas legislativas y en una mayor demanda de bienes. Y así como la historia de la industrialización impactó en las economías europeas, trasladándose al continente americano, llegó también a Colombia la ola industrializadora y con ella la “mudanza” de la población del campo a las ciudades, conformándose “la capa media urbana de la población” (Ruiz, 2011).

Esta urbanización de las ciudades fue central para el modelo de modernización que fue una característica casi repetida en todos los procesos sociales-demográficos en la región.

La modernización estatal conlleva a que se den dos factores preponderantes en las migraciones internas colombianas – y que se continuarán a lo largo

del tiempo, incluso agudizándose. Aquellos son: la necesidad del territorio y la violencia. La acumulación de grandes porciones de tierra genera disputas y hechos de violencia que, en la mayoría de los casos, obligan a la población a reasentarse en los centros urbanos más cercanos.

Este reasentamiento se tradujo en un aumento de la población en las zonas marginales. Las características económicas de la población determinaron el nuevo lugar de vivienda, lo que profundiza su difícil situación de inserción social.<sup>52i</sup>

Este proceso se fue repitiendo en toda la historia colombiana, por eso es fácil identificar al desplazamiento forzado interno en Colombia como uno de los más prolongados, en términos temporales, de la región. Se debe destacar que este proceso se agrava con el surgimiento de los paramilitares para desplazar la guerrilla y la ruptura de los diálogos por la paz en el periodo de 2000-2002:

“Mientras que el desplazamiento de los años ochenta y noventa se enfocaba en lugares pobres y rurales pero políticamente activos de las fronteras agrícolas de Colombia, las olas de desplazamiento en la primera década del siglo XXI han ocurrido en poblaciones de áreas ricas en recursos naturales para su comercialización legal e ilegal (por ejemplo, palma africana en el Chocó o plantas de coca en el sur de Colombia)” (Kerr, 2010).

El reinicio del Diálogo Por la Paz con las negociaciones en La Habana en 2014, no significó una disminución del conflicto (EFE, 2016). Por el contrario, el control del territorio ha adquirido cada vez mayor importancia ya que es considerado una fuente de poder para los grupos armados y de riqueza para las empresas nacionales y transnacionales, por lo que es esencial su desocupación y su reemplazamiento.

Hay tres características insertas en el colectivo general que hace que resulte insuficiente el reconocimiento por parte del Gobierno Colombiano, de los desplazados internos. Estas son: desconocimiento, indiferencia y silencio.

“la heterogeneidad del grupo creciente de desplazados obedece a la inexistencia de una identidad preexistente (...) que identifique a ese grupo social o que provea elementos de cohesión interna desde los cuales se pueda interpretar su situación o encarar su futuro (Naranjo Giraldo, 2001)”.

Esa heterogeneidad de los desplazados se debe principalmente a la larga duración del conflicto con lo cual es dificultoso poner un hito de inicio, pero que

---

52 “Inequidad en la estructura de propiedad de la tierra que se refleja en el índice de concentración GINI de tenencia de la tierra (...)” (Cooperación Nuevo Arco Iris, Fundación Foro Nacional por Colombia. Azai Consultores, 2012).

lo lleva a la caracterización de catástrofe humanitaria. Y también a la diversidad de actores tanto víctimas como victimarios, esto es que el conflicto armado se produce por múltiples factores y afecta a una múltiple cantidad de población.

Lo anterior, conduce a una estigmatización del fenómeno (Naranjo Giraldo, 2001), si las personas comparten solo la condición de víctimas, su desarraigo y exclusión en el lugar de asentamiento, es difícil lograr políticas estatales que individualicen las causas de esta particular forma de migrar. Así, si los motivos son los más variados y diversos y no existe entre ellos una identidad preexistente, el reconocimiento estatal resulta ineficaz en la atención y resolución de sus problemas.

Se debe hacer especial mención sobre la carencia de datos oficiales para medir la cantidad de personas desplazadas. Los datos oficiales surgen de la AC-NUR y de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES<sup>53</sup>. Continuamente los sectores privados, ONGs y Organismos Internacionales, son los encargados de llevar a delante la tarea de medir, reparar y contribuir a la situación del desplazamiento forzado.

“Según la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC) en 1995, un año después de la culminación de la primera investigación a escala nacional, se oficializó el estatus de desplazado y se formuló el primer Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia, conocido como el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 2804 del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación” (Pizarro Nevado y otros, 2005).

Desde el aparato estatal se considera que este fenómeno solo se produce por el conflicto armado interno, dejándose de lado el éxodo que se produce como efecto de la implementación de proyectos de mega minería. Esto conlleva a una negación sistemática del fenómeno.

## MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

La problemática del desplazamiento forzado interno requiere un marco normativo institucional que dé cuenta de la situación y formule distintos mecanismos de solución y reparación de las víctimas de este tipo de migración interna.

Si bien la normativa a la que se hace mención a continuación está referida principalmente a aquellas personas víctimas del conflicto armado y según

---

53 Fuentes oficiales dan una cifra cercana a los 2.64 millones de personas desplazadas, mientras que CODHES estiman que esta cifra asciende a 4.3 millones de personas.

algunos autores hasta llega a cerrar las posibilidades de interpretación extensiva a las causas de desplazamiento por motivos de desarrollo (Sanchez & Ureña, 2014), es dable destacar que sus directivas, principios y mecanismos de reparación podrían ser aplicados a este particular fenómeno.

En este sentido la ley N° 387 del año 1997, la ley N° 1190 de 2008 y la ley N° 1448 de 2011, establecen definiciones y principios, además de instaurar un sistema de reparación a las víctimas y restitución del territorio –como el que se implementa en la mencionada ley N° 1448.

Con la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, el Fondo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, se institucionaliza la problemática y se comienza a establecer un marco de normatividad externa para llevar a cabo la tarea de compensación y reparación estatal. Además, y a nivel institucional, la Unidad de Restitución de Tierras es la encargada de llevar el Registro único de población desplazada. Este es un sistema administrado por Acción social –órgano dependiente del Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia– que registra, como bien indica su nombre, a la población desplazada. Esta institución permite un reconocimiento legal de la persona o población desplazada, pero da cuenta de lo infortunados que resultan ser ciertos programas de ayuda ya que si la persona no se encuentra registrada no accede a los beneficios estatales o internacionales.

En consonancia con los principios generales de los derechos humanos y del derecho humanitario, las leyes dictadas por el parlamento colombiano tienen como objetivo atender de forma integral la problemática del desplazamiento forzado, atendiendo específicamente la necesidad de prevenir las situaciones que lo generaron y buscando el desarrollo integral y sostenible de la población –receptora y expulsora– y creando mecanismos que posibiliten el retorno.

Se debe destacar que la normativa mencionada hace especial hincapié en la participación de la víctima en la toma de decisiones durante todo el proceso de restitución de tierras y reparación de las consecuencias del desplazamiento. En este sentido, la Corte Constitucional, como se desarrollara más adelante, enfatiza la obligatoriedad de la participación de las poblaciones afectadas por el conflicto –en algunos casos se refiere al conflicto armado y en otros al conflicto por la tierra.

La prevención y la asistencia humanitaria de emergencia, las condiciones del retorno, la estabilización económica y la cesación de la condición de despla-

zamiento por haber alcanzado la necesaria integración y estabilidad económica son objetivos medulares de la normativa.

Se compele al Estado colombiano a que diseñe y forme Planes Integrales Únicos en los que se deberá hacer mención a la identificación y caracterización de la población en situación de desplazamiento, el nivel de atención a dicha población, determinar las prioridades y los recursos con los que cuenten para atender las necesidades. También se encarga que las instituciones de ayuda a las personas desplazadas conformen programas que cuenten principalmente con: proyectos de vivienda, adjudicación de tierras, proyectos productivos, educativos y de salud, cobertura de servicios públicos y ampliación de programas sociales.

Por su parte, la Ley de restitución de tierras se centra en la reconstrucción del Estado de Derecho a través del respeto a los principios de seguridad y orden público. Es un marco fundamental para la consolidación de la sociedad y de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia para aquellos grupos vulnerables

La norma establece como punto culmine la garantía del efectivo goce de los derechos de las personas desplazadas. Una vez logrado esto, cesa la condición de vulnerabilidad pero no deja de mantener su condición de víctima, lo que deja abierta la eventual responsabilidad estatal, aunque la ley expresamente la excluye<sup>54</sup>.

La misma norma compele al Estado colombiano a que, a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, adopte un programa integral dentro del cual se incluya el retorno de la víctima a su lugar de residencia o la reubicación y la restitución de sus bienes inmuebles. Establece a tal fin, mecanismos de reconocimiento y restitución de aquellas tierras que fueran despojadas a los desplazados. Estos mecanismos siempre se van a dar en el marco de seguridad del retorno a través del diseño de esquemas especiales al efecto. Para llevar a cabo el procedimiento de restitución se crea el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el cual se inscribirán las personas obligadas a abandonar sus tierras y su relación jurídica con las mismas.

Es necesario mencionar la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Esta ha tomado conocimiento y una postura casi política, al declarar el “estado de cosas inconstitucional” respecto de la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas del desplazamiento forzado a causa del conflicto armado y a causa del desarrollo de proyectos mineros en la región.

---

54 Artículo 9, parágrafo 4º de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: “El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente Ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.”

La sentencia T-025 de 2004 declara el “estado de cosas inconstitucional” cuando existen dos factores imponderables: una repetida violación de derechos fundamentales de una cantidad de personas y cuando la causa recae en factores estructurales (Pizarro Nevado, y otros, 2005). Ésta declaración implica el reconocimiento de la existencia de un problema estructural como consecuencia de la insuficiencia de recursos destinados a financiar la política de atención a dicha población, así como de la incapacidad institucional para ponerla en práctica.

La Corte, en este caso, ha tomado un papel puntual sobre la cuestión del desplazamiento donde no se ha pronunciado sobre si existió o no violación a algún derecho consagrado en la Constitución sino que analizó la situación de la población desplazada respecto de las medidas llevadas a cabo por el gobierno colombiano (Pizarro Nevado y Londoño Toro, 2005).

Se debe destacar el especial tratamiento que realiza la Corte respecto de los desplazados y la exigencia al Estado de un “trato preferente”. Este trato en forma diferenciada no implica un abandono del principio de igualdad ante la ley, sino que a raíz de la situación de las víctimas del desplazamiento y la gran cantidad de derechos vulnerados o el agravamiento de las condiciones existentes, requieren especial atención en cuanto al cumplimiento de la normativa existente en la materia.

La sentencia de la Corte hace referencia, entre otros aspectos, al cuidado y protección de las comunidades étnicas y los grupos tradicionalmente marginados como un “mandato de acción” (Pizarro Nevado y Londoño Toro, 2005) para los órganos institucionales encargados del cumplimiento efectivo de las medidas de protección.

Luego, la Corte Colombiana va a ir desplegando un sinnúmero de jurisprudencia respecto de la temática que convoca el presente artículo. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- a) sentencia T-1045 de 2010: Este pronunciamiento se dicta en el marco del conflicto en el Corregimiento La Toma, zona ancestral de la Comunidad afrodescendiente y los títulos mineros que obtuvo la empresa Anglo Gold Ashanti, sin cumplir con el requisito de consulta previa. La Corte concluye que la violación al Derecho a la Consulta previa sobre proyectos de explotación de RR.NN también lleva a la conculcación de otros derechos de la población afectada tales como la autonomía e integridad cultural y social y el derecho de propiedad. En este caso, como la actividad de extracción de oro era artesanal y ancestral, se privilegió la protección de la identidad cultural y el desarrollo de prácticas tradicionales<sup>ii</sup>. Esta sentencia reconoce lo establecido en la Constitución Política y en el Convenio de la OIT 169, los

que establecen el derecho a decidir cuáles son las prioridades en cuanto al desarrollo, cuando las mismas afectan creencias, costumbres y territorio (Villalba CHavez, 2015).

- b) sentencia T-602 de 2003: la Corte se pronuncia acerca de lo que constituye ser víctima de desplazamiento forzado, sosteniendo que no sólo es la posible pérdida de familiares y amigos en las violaciones que lo generaron o haber sido víctima de tortura o violencia sexual, sino también perder la vivienda, ser despojados de sus tierras, el empleo, la posibilidad de participación en política, de los medios de subsistencia, el acceso a la educación, la desintegración de la estructura familiar, la pérdida de redes sociales y familiares, etc. (Castro, Ronderos & Bernal, 2015).
- c) sentencia T-227 de 1997: Respecto de la necesidad de estar inscrita la persona en el Registro de Desplazados y su eventual desaparición del asentamiento en ese registro, la Corte ha entendido que la condición de desplazado interno no depende de la certificación que de esa situación haga una autoridad estatal, sino que está determinada por dos elementos objetivos: 1) la coacción que obliga al desplazamiento; 2) que ese desplazamiento se realice dentro de las fronteras del Estado.
- d) sentencia SU-1150 de 2000: el éxodo forzado es un fenómeno social que da lugar a la vulneración multiplex, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente.
- e) sentencia 005 de 2009: las comunidades afro descendientes sufren principalmente el desplazamiento generado por la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios ancestrales y que ha favorecido su despojo.

Uno de los avances logrados por la Corte es establecer un diálogo permanente con las instituciones internacionales, introduciendo en el ámbito local los elementos centrales del modelo global.

Es aquí donde aparecen los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno. Tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección, conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración.

“Pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta



tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos” (CICR, 2016).

Es de destacar el Principio Rector 6.2.c. del ACNUR, que hace alusión a la temática que se trata en el presente desarrollo, y es el siguiente:

“Principio 6. 1. Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra desplazamientos arbitrarios que le alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual. 2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos: a) basados en políticas de apartheid, "limpieza étnica" o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada; b) en situaciones de conflicto armado, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas; c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial; d) en casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y e) cuando se utilicen como castigo colectivo” (ACNUR, 1998).

Así como lo hace la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004, los principios fueron concebidos para su observación por todos los actores e interpretados de manera que se apliquen en forma integral. Establecen la obligación y responsabilidad de las autoridades de brindar ayuda humanitaria y protección a los desplazados internos, caso que la Corte ha encontrado deficiente e incluso inexistente.

## POLÍTICA ECONÓMICA ESTATAL DEL DESARROLLO EXTRACTIVISTA

La adopción de un sistema económico de corte liberal en Colombia desde hace ya más de tres décadas implica la re-precarización del modelo productivo. El eje fundamental para lograr el desarrollo económico colombiano se basa en la necesidad de incrementar la Inversión Extranjera Directa (IED). Combinadas ambas metas, da como resultado una necesidad de tierra productiva para llevar a cabo los megaproyectos mineros energéticos.

Los proyectos de desarrollo desencadenan proceso de migraciones no deseadas sobre las comunidades cuyas tierras afectan. La entrega de títulos a empresas extranjeras y trasnacionales que monopolizan las grandes explotaciones

mineras del país asciende al 20% del territorio colombiano que está sujeto a la aprobación de licencias mineras (Oñarte Acevedo, 2014).

Así tenemos que el crecimiento del sector minero energético, mediante un fuerte empuje y auge de la IED en Colombia, resulta en que, las zonas ricas en recursos naturales (RRNN) para actividades extractivas, coinciden con las zonas en conflicto -donde los actores armados imponen su ley ante la débil o nula presencia estatal- y con los territorios de los grupos indígenas y afrodescendientes -sujetos del desplazamiento.

Es aquí, en la conjunción de las zonas de conflicto con las zonas ricas en recursos naturales, donde aparece la violencia como herramienta tanto para facilitar la expropiación y acumulación como la retención de la tierra.

Esta acumulación de territorio se origina en el modelo del extractivismo extremo que tiene como principal consecuencia el desplazamiento poblacional y el agotamiento de los recursos naturales existentes (Oñarte Acevedo, 2014).

Ambas consecuencias se encuentran ligadas profundamente. La sobre-explotación de los recursos naturales genera un acaparamiento de las tierras rurales productivas, la degradación del medioambiente y la crisis humanitaria. Se produce el fenómeno que alguno de los autores llaman “acumulación por desposesión de las tierras rurales productivas” (Ruiz & Santana Rivas, 2014). El Estado más otros agentes (empresarios, terratenientes, capitalistas) controlan el territorio a través de: la expropiación, el desplazamiento forzado, la constitución de ejércitos privados y de los grupos paramilitares (estos últimos financiados por el narcotráfico y las grandes empresas).

Para mencionar un ejemplo, los grupos paramilitares, proveen bienes y servicios a una parte de la población, lo que les garantiza lealtad y además diversificación de sus ingresos, ya que el narcotráfico es una fuente plagada de incertidumbre por el aumento permanente del control anti-narcotráfico. Entonces deviene esencial para este grupo conseguir financiación a través de “fuentes estables como puede ser el cobro de extorsiones a comerciantes y empresarios, cuotas sobre los contratos de obra pública que contrata el gobierno, entre otros”<sup>55</sup>.

A continuación se expondrán sucintamente algunos temas clave de la actividad minera en Colombia. La historia de la explotación minera del país se caracteriza por tres periodos: 1) el primero el cual transcurrió durante el siglo XX; 2) el segundo que va desde la ley N° 20 de 1969 hasta 1988 donde se creó el

---

55 Fuente: Cooperación Nuevo Arco Iris, Fundación Foro Nacional por Colombia. Azai Consultores, 2012.

primer código de minas; 3) el último periodo que abarca la reforma del Código de Minas en 2001 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>56</sup>.

Durante el primer periodo, la administración de los recursos se realizaba mediante la concesión por medio de un contrato el derecho de explotación por un periodo de 50 años.

Con la mencionada Ley N° 20 se “nacionalizan todas las minas del país y se declara la utilidad pública y de interés social de la industria minera”<sup>57</sup>. Se establece la posibilidad de controlar la explotación minera, mediante la participación estatal en las acciones de las empresas. Luego, el Decreto N° 2655 de 1998 creó el Código de Minas el cual establece la necesidad de contar con un título registrado y vigente (licencias, contratos) para llevar adelante la explotación y exploración.

La Ley N° 685 del año 2001 convierte a los títulos mineros en el único contrato de concesión minera. Éste contrato permite pasar de la fase de exploración a la explotación contando únicamente con una licencia ambiental otorgadas para intervenir las zonas escogidas para la extracción de los minerales, dentro del área de la concesión:

(...) El Código de Minas vigente establece un marco normativo centrado primordialmente en asegurar condiciones jurídicas y económicas atractivas para atraer empresas transnacionales al sector minero (...) Se convirtió en un factor de conflictividad en los ámbitos territoriales donde los poseedores de los títulos mineros se vieron enfrentados a mineros artesanales, pequeños y medianos mineros por el acceso a la explotación de recursos mineros (...)”<sup>58</sup>.

El Código de Minas establece a la minería como actividad de utilidad pública y de interés social, lo que facilita la expropiación unilateral de aquellos bienes en lo que se considere que puedan llegar a ser explotados para la extracción de minerales. El Estado solo regula y fiscaliza a través del incentivo a la inversión privada, como se destacaba líneas arriba.

Finalmente, la Ley N° 1450 de 2011 establece el Plan Nacional de Desarrollo “tiene como objetivo consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población”<sup>59</sup>.

---

56 *Ibidem*.

57 *Ibidem*.

58 Cooperación Nuevo Arco Iris, Fundación Foro Nacional por Colombia. Azai Consultores, 2012.

59 Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011.

Dicha Ley en su artículo 108° establece que la autoridad minera determina los minerales de interés estratégico para el país, delimitando para ello, áreas especiales otorgadas mediante un contrato de concesión especial prorrogables hasta un total de once años (siempre por razones justificadas).

En el artículo siguiente se establece la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, para lo cual se tendrá en cuenta las directivas en materia ambiental y territorial que establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Es así que la Resolución N° 256/2014 de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) crea el Plan Nacional de Ordenamiento Minero el cual es caracterizado de mediano plazo y con carácter indicativo:

“(...) El propósito entonces de este Plan es lograr un aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo la conversión del capital minero en otras formas de capital que se traduzcan en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país. El Plan Nacional de Ordenamiento Minero - PNOM es de carácter indicativo y tiene una vigencia de mediano plazo (UPME, 2014)”.

Si bien en todos los Planes Nacionales establecidos por el Estado colombiano se establecen mecanismos de regulación integral entre los proyectos mineros energéticos y la población asentada en los lugares estratégicos, lo cierto es que las autoridades demuestran poca o nula predisposición a entablar el diálogo, en muchos casos omitiendo la audiencia pública previa que establece la ley. Esto aumenta más la tensión social y genera un clima de descontento poblacional que incrementan los conflictos sociales que ya existen y desprotegen a las comunidades que se ven afectadas por las concesiones mineras.

Esta tensión social que se genera por la inaplicabilidad de los mecanismos establecidos en las leyes mencionadas, sumado a la declaración de “estado de cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional de Colombia generó la presentación de movimientos sociales en Audiencia Pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en octubre de 2014<sup>60</sup>.

“La presentación ante la CIDH se realiza en virtud del incumplimiento por parte del Gobierno colombiano, que fueran asumidos ante la Comisión: el primero es la creación de un espacio para proteger la vida y los derechos de los defensores del territorio y el ambiente (...) el segundo es la creación de una mesa permanente para discutir las concepciones del Estado, los sectores privados y

---

60 Audiencia 27 de octubre de 2014 durante el 153° período ordinario de sesiones de la CIDH.

los representantes de los movimientos sociales y ambientales para construir una política pública de desarrollo con protección y garantías territoriales y medioambientales (...)”<sup>61</sup>.

La Convención Americana de Derechos Humanos “reconoce que el desplazamiento incluye distintos supuestos más allá del hecho de la violencia armada (...) también cuando se obliga a personas a abandonar sus hogares por motivos legítimos” (Pablo, 2015).

En este contexto, las organizaciones sociales que se presentaron ante la CIDH solicitaron instar al Estado colombiano a que reconozca al desplazamiento forzado a causa de la implementación de proyectos de desarrollo como una violación a los DDHH fundamentales.

El Gobierno colombiano presentó sus argumentos, sosteniendo que ha prestado asistencia, aún en los casos de desplazamiento forzado por motivos de desarrollo, pero que éste desplazamiento se produce por una “estrategia combinada de terratenientes y de empresarios de minería ilegal que financian grupos al margen de la ley” (Sarmiento Errazo, 2015), con lo que adquieren propiedades para explotar dicha actividad.

“El Estado informó que varios megaproyectos se estarían impulsando en el marco de las políticas de desarrollo para enfrentar la situación de pobreza extrema en el país. El Estado indicó que una razón de peso que estaría originando los desplazamientos internos es la pobreza extrema de las zonas marginadas y de difícil acceso. Asimismo, el Estado indicó que, basado en el derecho interno, se estarían realizando consultas previas para el otorgamiento de licencias ambientales”<sup>62</sup>.

Si bien la Comisión, no es la autoridad competente para tomar una decisión al respecto, compele al Estado colombiano a que respete la normativa internacional y nacional siempre teniendo como guía a la integridad, la seguridad y la vida de sus nacionales. En la medida en que las políticas de distribución de tierras no comprendan este respeto, se estará ante un proceso que supone un riesgo humanitario.

---

61 Audiovideo de la Audiencia del 153º período ordinario de sesiones de la CIDH. Exposición de los representantes de los movimientos sociales en <http://www.oas.org>, recuperado el 17/08/2016.

62 <http://www.oas.org>.

## CONCLUSIÓN

El desplazamiento forzado constituye una migración no voluntaria por las condiciones de violencia que se desarrolla en el territorio donde se habita permanentemente. Transforma las condiciones de vida e incrementa el desarraigo y la desarticulación del tejido social. Históricamente la configuración social y la problemática del territorio por la lucha y su control, explican las razones económicas, políticas y sociales del fenómeno de desplazamiento forzado.

La población campesina originaria vive de la tierra, es su sustento económico y su lugar de desarrollo. Si los megaproyectos los desplazan de este territorio, es posible que en un futuro regresen, pero el efecto lógico que le sigue a este regreso es la sobreexplotación del RRNN lo que destruye las relaciones agrarias preexistentes.

La propia Constitución Política de la República de Colombia establece que los RRNN serán explotados sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de la comunidad y con participación de los representantes de las mismas, lo que a la vista no resulta comprendido en los proyectos mineros extractivos.

La negación sistemática del Estado hacia la existencia de este fenómeno resulta en un estado de abandono y precarización de las personas que se ven forzadas a dejar sus lugares y hacen que el reconocimiento que deberían tener por parte del estado sea nulo o deficiente en cualquiera de sus formas, incluso contraviniendo la normativa internacional de los principios rectores.

Se suman como factores sobre los que el Estado colombiano debería hacer foco: la deficiencia en la tenencia de la tierra, la falta de un registro catastral adecuado y el fortalecimiento de las bandas criminales, las cuales surgen con el conflicto armado y quedan por fuera de las negociaciones por la paz.

Es dable destacar el sistema legal de reconocimiento, reparación y restitución de las víctimas del desplazamiento forzado interno. Si bien los mecanismos de solución que establecen son aplicables de manera irrestricta a las víctimas del fenómeno por causa del conflicto armado, son susceptibles de aplicación, por analogía y vinculación, a las víctimas del fenómeno del desarrollo económico.

Si bien el avance legislativo en la materia es un punto favorable para el Estado colombiano, no deja de ser complejo y de difícil implementación ya que la necesidad de registrar a la población desplazada solo produce un reconocimiento legal y no integral de los derechos de las víctimas.

El aumento en el otorgamiento de licencias de exploración y explotación a empresas dedicadas a la mega minería y la explotación de recursos naturales, que ocupan grandes extensiones de tierra, fomenta el incremento de grupos

armados, quienes ven su autofinanciamiento, en la necesidad que tienen las empresas de conseguir vastas porciones territoriales. Todo lo cual permanece al margen de la ley e incluso amparados por la poca presencia estatal en el lugar. Así por vía de la coacción, amenazas –incluso hasta la matanza– obligan a la población autóctona a huir de sus hogares dejando una especie de “zona liberada” para el avance de aquellos proyectos de desarrollo mega minero.

La necesidad de recibir inversiones es un elemento central de las economías regionales, y más aún para las que han adoptado un sistema económico de corte liberal, necesidad que genera a la vez una visión negadora del conflicto. Se suma a ello, el hecho de no contar con los medios registrales suficientes y eficientes y la marginación de la población reasentada, problemáticas que deberá afrontar el Estado colombiano en los próximos años, aun más con el avance en las negociaciones por la paz<sup>63</sup>.

Por otra parte, la sentencia de la Corte declarando el “estado de cosas inconstitucional”, como se detallara líneas arriba, es el ítem clave de la problemática. Pero no el único.

La presentación ante la CIDH de los movimientos sociales en la Audiencia del 153º período de sesiones constituye la confluencia de dos agendas, nacional e internacional, complementadas mutuamente por la acción de los grupos sociales internos, activistas, ONG y la ONU (a través del ACNUR). Pero esta confluencia de agendas se inmiscuye en un tema sensible para todo Estado y es que afecta el ejercicio de soberanía revelando el fracaso en el nivel interno de protección (responsabilidad primaria) que tienen los Estados, especialmente, para con sus nacionales (Sánchez & Ureña, 2014).

El Estado colombiano cuenta con elementos para lograr la restitución de tierras, el reconocimiento de las víctimas y su reparación integral, cuenta con tiempo para lograrlo. Porque lograrlo implicaría una redistribución poblacional a sus lugares de origen para la generación presente y para las generaciones futuras, aquellas que se vieron obligadas a separarse por motivos de desarrollo económico y que no eligieron voluntariamente su destino y su propio desarrollo. Lo esencial es que esta problemática sea visible, sea tema de agenda y constituya en definitiva una política pública integral.

---

63 Al cierre de este artículo, Colombia estaba negociando la mentada paz y un alto al fuego definitivo, fruto de las negociaciones con las FARC- ELN en Cuba.

## BIBLIOGRAFIA

- Pizarro Nevado R. y Londoño Toro, B. (2005). Los derechos de los desplazados: un "estado de cosas" inconstitucional. En *Derechos humanos de la población desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección* (Vol. I, págs. 19-79). Bogotá, Colombia: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- ACNUR. (1998). Recuperado el 01 de Julio de 2016, de <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>
- ACNUR. (s.f.). Recuperado el 24 de 07 de 2016, de <http://www.acnur.org/>
- CASTRO, A., RONDEROS, C., & BERNAL, F. (2015). *Revistas Científicas de la Universidad de EAN. PLOUTOS*, 5 (1), 28-35.
- COOPERACION NUEVO ARCO IRIS- FUNDACION FORO NACIONAL POR COLOMBIA. AZAI CONSULTORES. (2012). *Violencia colectiva y minera en Colombia: Hallazgos preliminares a partir de dos estudios de caso.*
- DURAN PERALTA, J., VAZQUEZ PARRA, I., & LOAIZA SABOGAL, R. S. (2014). Influencia de la ganadería, la minería y la presencia de cultivos de coca y grupos armados ilegales sobre el desplazamiento forzado en Colombia en 2011. *Magazine Empresarial*, 10 (23), 11-17.
- EFE. (13 de mayo de 2016). Más de 6.000 personas desplazadas y 7.000 atrapadas en medio de combates en Chocó. *EL ESPECTADOR*.
- ICRC: International Committee of Red Cross. (s.f.). Recuperado el 25 de 07 de 2016, de <http://www.icrc.org>
- ILICH BACCA, P. (2013). Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). Recuperado el 13 de 08 de 2016, de <http://www.aida-americas.org/>
- KERR, E. (2010). Peace Brigades International. Recuperado el 06 de julio de 2016, de <http://www.pbi-colombia.org/>
- MAIDANA LAGOS, J. T. (2012). Recuperado el 17 de 08 de 2016, de <http://migracionsostenible.com/>
- NARANJO GIRALDO, G. (2001). El desplazamiento forzado en Colombia, Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacional. *REVISTA SCRIPTA NOVA*, 1 (94).



- OÑARTE ACEVEDO, F. (2014). Tierra digna. Recuperado el 27 de 06 de 2016, de <http://www.tierradigna.org>
- OÑARTE ACEVEDO, F. (2014). Tierra digna. Recuperado el 17 de 06 de 2016, de [www.tierradigna.org](http://www.tierradigna.org)
- OEA (2014). Recuperado el 17 de 08 de 2016, de Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): <http://www.oas.org/>
- Pablo, S. E. (2015). Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo. *Revista de Dercho* (44), 1/6.
- Pizarro Nevado, R., Londoño Toro, B., Sanchis Vidal, A., García Matamoros, L., Salazar Benites, O., Molina Betancur, C. M., y otros. (2005). *Derechos humanos de la población desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección*. Bogotá D.C, Colombia: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- ROJAS ANDRADE, G., & HURTADO, P. (2014). Grupos posdesmovilización y desplazamiento forzado en Colombia: una aproximación cuantitativa. CODHES.
- RUIZ R., N. Y. (2011). El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26 (1), 141-177.
- RUIZ RUIZ, N. Y., & SANTANA RIVAS, L. D. (2014). La relación entre el desplazamiento forzado, la minería y las geografías de acumulación por desposesión en los últimos 20 años en Colombia. Lima, Perú: VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población.
- SANCHEZ, B. E., & UREÑA, R. (2014). *Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho Internacional en la Política Local*. Recuperado el 17 de 06 de 2016, de Comisión de ayuda al refugiado en Euskadi: <http://cear-euskadi.org>
- SARMIENTO ERRAZO, J. P. (2015). Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo. *Revista de Derecho* (44), 1-6.
- UPME. (16 de 06 de 2014). Recuperado el 09 de 07 de 2016, de UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA: <http://www.upme.gov.co/>
- VILLALBA CHAVEZ, G. E. (2015). *Minería responsable en El Cerrejón y efectos sobre la nación Wayúu. Una perspectiva para la justicia internacional de los DD.HH.* Trabajo de grado para optar al título de profesional en

relaciones internacionales y estudios políticos, Universidad Militar de Nueva Granada, Bogotá.

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

ACNUR, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados.

EFE, Agencia de Noticias Internacional.

CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

ONG, Organización No Gubernamental.

CEC, Conferencia Episcopal Colombiana.

CONPES, Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DDHH, Derechos Humanos.

RRNN, Recursos Naturales.

OIT, Organización Internacional del Trabajo.

ICRC, International Committee of Red Cross.

IED, Inversión Extranjera Directa.

UPME, Unidad de Planeación Minero Energética.

PNOM, Plan Nacional de Ordenamiento Minero.

CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ONU, Organización de las Naciones Unidas.



# LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO PRINCIPAL DESAFÍO DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA SICA

*Andrea María Díaz López*

## RESUMEN

La exclusión social representa un reto para el proceso de Integración Social en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), ya que es un fenómeno multidimensional y multisectorial, dinámico y creciente, que abarca aspectos sociales del individuo y colectividades, requiriendo de estrategias como el empoderamiento e inclusión social.

**Palabras Clave:** Exclusión Social, inclusión social, desarrollo humano sostenible, Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Centro América

**Abstract-** Social exclusion is a challenge for the social integration process within the Central American Integration System (SICA) such a multidimensional, multi-sectoral, dynamic and growing phenomenon that includes social aspects of individuals and communities, requiring strategies as empowerment and social inclusion.

**Keywords:** Social exclusion, social inclusion, sustainable human development, Central American Integration System (SICA), Central America

## INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de exclusión social, lejos de relacionarlo con un problema de integración regional, se vincula con la marginación por la pertenencia a determinado estrato social, por identidad de género, por religión, etnias y capacidades especiales físicas o mentales, características que hacen que una persona

tenga dificultades para sumarse a las dinámicas de la sociedad al igual que las mayorías. Este fenómeno pluridimensional tiene como mayor eje el desempleo, debido a que en las sociedades el factor económico es determinante de la calidad de vida del ser humano. La falta de empleo, desencadena directamente en la pobreza, problemas sociales, y deserción escolar, es decir un conjunto de elementos que ahondan la división dentro de las sociedades impidiendo el establecimiento de un desarrollo humano sostenible.

La magnitud del problema en la región de Latinoamérica va en aumento, pues como es de suponer en aquellos gobiernos con menor capacidad económica e inversión social, el aumento de personas en exclusión, pobreza y desempleo serán inversamente proporcionales.

Este hecho preponderante de naturaleza multidimensional, representa un desafío particularmente para el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), debido a que la región registra altos índices de desigualdad social, concentración de riquezas en pocas manos, disparidades a nivel económico, entre otros, los cuales desencadenan en los altos índices de exclusión social. No obstante las alternativas y mecanismos de aplicación para disminuir dichos índices y enfrentar el fenómeno, si bien requieren una visión integral y programada de sus alcances, necesitan la voluntad y acuerdo a nivel regional, lo cual se ve fortalecido por las potencialidades que posee la región.

El enfoque del presente artículo será analizar y estudiar la exclusión social como principal desafío en la integración social dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como resultado de una constante suma de esfuerzos colectivos de las naciones centroamericanas para integrarse en una única región desde el siglo XIX. Estos esfuerzos se han consolidado estableciendo canales a nivel nacional, regional y extra regional, con el fin de fortalecer las relaciones de cooperación, mejorar los mecanismos de acción y beneficio directo de la región integrada.

## LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LOS ELEMENTOS QUE LA CONFORMAN

Para analizar la cuestión de la exclusión social en el proceso de integración, es necesario remontarnos al origen del concepto. En el siglo XIX Emilio Durkheim, se refirió a la exclusión social como el quebrantamiento del llamado *lien social* “lazo social” (Emile, 1997), quiebre que causaba al individuo una pérdida de conciencia colectiva sin la cual la integración es inconcebible. Eviden-

temente para la época en que Durkheim concibe estos planteamientos, la integración se refiere a la composición de todos los ciudadanos de manera funcional dentro de la sociedad, y para lograr esa integración social era necesario que el ciudadano satisficiera sus necesidades y lograra las condiciones para formar parte del equilibrio y organización de la sociedad, es decir el equilibrio basado en el *lien social*.

Por otro lado, la concepción inglesa describe la exclusión social dando razón a la pobreza como principal catalizador y a la marginación como una de las tantas consecuencias, encasillando a ésta última como la principal, además señala el nivel de afectación a la participación y la inclusión ciudadana en procesos de integración. Este enfoque, a diferencia del francés, deja de lado el lazo social y pone mayor énfasis en lo económico resaltando la solidaridad, la caridad y la asistencia social como actitudes que ayudan a minimizar esta exclusión, incluso llega a darle importancia al tema del racismo en dicho fenómeno (H. Silver, 2003).

La exclusión social ha sido tomada primordialmente en el debate político social debido a su trascendencia y estructura que van más allá del fenómeno de la pobreza, incluyendo elementos como las interacciones y dinámicas sociales, las estructuras instituciones gubernamentales, los cánones de conducta del ciudadano como consecuencia de su entorno y la relevancia de los entornos sociales. Sus principales características son los aspectos multidimensionales y multifactoriales, “sus causas y manifestaciones no son únicas, sino que se expresan como un fenómeno poliédrico, formado por la interrelación de un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas” (Ramírez, 2008)

La pobreza se refiere a la carencia de recursos y condiciones para el logro y satisfacción de las necesidades intrínsecamente básicas en una población, limitando así el desarrollo de una vida digna donde se cubran los servicios básicos humanos: educación, salud, alimento y vivienda. Es decir, que pobreza hace referencia a la carencia de aquellos “factores materiales cuantificables o parámetros que en una sociedad pueden ser considerados en un momento determinado como el mínimo vital necesario para poder vivir adecuadamente” (Tezanos, 1999).

Evidentemente tanto la pobreza como la exclusión social son términos de amplio análisis y estudio, sin embargo no puede afirmarse que están desvinculadas una de la otra, la exclusión social incluye en sus elementos integrados la pobreza como factor esencial, ya que esta es un indicador que refleja o manifiesta la exclusión. En consecuencia, “el concepto de exclusión social se revela extraordinariamente útil para analizar todas aquellas situaciones en que se padece una

privación que va más allá de lo económico” (Ramírez, 2008). En tal sentido se puede plantear una categorización.

### Diagrama 1. Pobreza y Exclusión Social

Categorías de diferenciación	Pobreza	Exclusión social
Dimensiones	Unidimensional (económica)	Multidimensional (aspectos laborales, educativos, culturales, sociales, económicos,...)
Carácter	Personal	Estructural
Situación	Estado	Proceso
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Tendencias sociales asociadas	Desigualdad social	Dualización y fragmentación social
Noción	Estática	Dinámica
Momento histórico	Sociedades industriales/tradicionales	Sociedades postindustriales/postmodernas
Afectados	Individuos	Colectivos sociales

Fuente: Theoretical approach to social exclusion: complexity and ambiguity of the term. Consequences for the education (Ramírez, 2008)

Dada la complejidad y relevancia de la temática, existen múltiples esfuerzos -a nivel internacional- por realizar estudios y conceptualizaciones con la finalidad de idear planes de acción para la reducción de sus índices. Un ejemplo de ello a nivel de organismos internacionales es la Unión Europea, la cual a través de la creación de comisiones, busca la promoción de la inclusión social para reducir proporcionalmente la exclusión. En consecuencia una de ellas específicamente la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, en su informe definitivo conceptualizó el término de exclusión social de la siguiente manera:

“Es el proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente, debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión, y por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana”<sup>64</sup>.

64 Madrid: CERMI (2003) Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea, tiempo de cambio, herramientas para el cambio Servicio de información sobre discapacidad. Consultado el 14 de julio de 2016 de <http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO6484/exclusion.pdf>

La dimensión e impacto de la exclusión en las sociedades afecta directamente el logro y establecimiento de todo tipo de desarrollo social y humano, impactando directamente en los procesos de integración. En la actualidad este fenómeno ha tomado mayor relevancia en el continente latinoamericano, registrando altos índices de desigualdad, pobreza y consecuentemente exclusión social. Otro factor esencial en la situación regional es la vulnerabilidad económica, las políticas macroeconómicas, sociales y culturales llevadas a cabo relegan a todos aquellos que no poseen un capital físico y las condiciones necesarias para integrarse en los procesos de cambios, los cuales se adecuan a los sistemas económicos liberales, pero no se adaptan a las realidades sociales de las grandes mayorías, teniendo que acomodarse la población a las políticas y no viceversa.

Ante esta realidad los procesos y mecanismo de integración se transforman en alternativas viables y eficaces para trabajar y abordar las temáticas de manera conjunta, en el marco de una visión integradora adecuada a las condiciones determinadas de la región. En este sentido el Sistema de Integración Centroamericano SICA, como mecanismo de integración regional, constituido el 13 de diciembre de 1991 mediante el Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, promueve en sus bases fundacionales la inclusión como elemento estratégico en la integración social para disminuir y eliminar paulatinamente los índices de exclusión social registrados en la región centro americana, definiendo así la inclusión como “un estado que se refiere a la manera en la que los individuos forman parte de la sociedad, a partir del funcionamiento cambiante e interrelacionado de las diversas fuerzas que los vinculan a ella. Por lo tanto, es un fenómeno dinámico y multidimensional que está estrechamente relacionado con los múltiples mecanismos de integración provistos por el mercado (dimensión económica), las políticas públicas del sistema político (dimensión política) y las redes sociales (dimensión social)”<sup>65</sup>.

Asimismo, el SICA plantea el empoderamiento como una herramienta fundamental en la búsqueda del establecimiento de un desarrollo integral regional y con ello la reducción de los índices desfavorables en el ámbito social. Ante este hecho a través de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), el SICA enfatiza en la importancia de invertir y promover en el empoderamiento social, no solo para mejorar las condiciones a nivel local sino trascender de una visión nacional a una regional más integradora,

---

65 Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), 2016. Las perspectivas de la protección social y la inclusión productiva en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de las tendencias latinoamericanas. Consultado el 22 de octubre de 2016 de <http://www.sica.int/>



unificada y democrática. En el marco de una integración social inclusiva y no excluyente en cada uno de los procesos<sup>66</sup>.

En este punto toma sentido que la vulnerabilidad tenga una relación directa con la exclusión social, el cual sumado a factores subjetivos como el racismo, la xenofobia y el revanchismo heredado de conflictos pasados, han de convertirse en un obstáculo grande para la integración Centroamericana.

## EXCLUSIÓN SOCIAL ANTÍTESIS DE COHESIÓN SOCIAL

La exclusión social es un factor determinante y central en el desarrollo de cada una de las políticas sociales en las agendas nacionales y regionales, integrando en consecuencia la inclusión social como eje transversal en la búsqueda del establecimiento de un desarrollo humano sostenible dentro de las sociedades. Sin embargo, en la realidad representa un desafío la aplicación del mismo como objetivo rector de las políticas sociales a nivel individual y regional, debido a que especialmente los países miembros de la región centroamericana poseen disparidad en las agendas de interés público, problemas en el ámbito económico y social frente a las dinámicas económicas y políticas, lo cual permite que los objetivos fundamentales establecidos para el rumbo del proceso de integración se orienten solamente en el ámbito económico, buscando establecer formas de armonizar cada diferencia para transformarla en una fortaleza.

Desplazando así el aspecto social como tema prioritario en las agendas regionales debido a que incluye características, elementos endógenos y exógenos de alta complejidad, que incluyen altos costos, así como proyectos de mediano y largo plazo en cada uno de los países; acumulando así una serie de problemas que impiden el desarrollo pleno del individuo, es decir, que existe una débil o nula estructura pública que promueva la generación de las condiciones para el individuo y colectividades, limitando así el logro y satisfacción de todas aquellas necesidades que forman parte del ser humano en materia de salud, educación, vestuario, vivienda, cultura y sociedad.

En contradicción a la exclusión social, la cohesión es una categoría sociológica, una herramienta para describir y analizar la realidad socioeconómica y política en escalas local, nacional y regional.

---

66 Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, (2012) MUJERES RURALES: Protagonistas de su empoderamiento en la economía rural. Consultado el 22 de octubre de 2016 de <http://www.sica.int/consulta/documentos.aspx?Idm=1&search=empoderamiento>

“Desde la cohesión social se puede estudiar y analizar el funcionamiento de los sistemas sociales considerando para ello la estratificación social y las relaciones de poder. En segundo lugar, la cohesión social es una situación buscada y se comporta como medio y como fin, es decir, se proyecta como una condición para asegurar el desarrollo humano y como un resultado del mismo. Esta combinación le otorga a la cohesión social una característica sistémica y holística, con lo cual se pone distancia a las discusiones que abordan de manera diferenciada los contenidos que la sustentan, a saber: inclusión, identidad, capital social, capital humano, institucionalidad, entre otros” (Miranda, 2011).

Según este enfoque, la cohesión social se representa como una estrategia que integra estos elementos en un proceso de contenidos en el ámbito territorial, gubernamental y de identidad cultural, con el objetivo de mantener y mejorar una situación determinada en donde la población en general logre satisfacer las necesidades humanas fundamentales, aprovechando las potencialidades sociales y ambientales propias y superando las asimetrías y desequilibrios generados por el impulso económico, por la distancia geográfica y la inversión pública (H. Silver, 2003). La operacionalización de la misma se manifiesta en su dinámica constante de complejidad, los cuales a su vez permiten comprender sus niveles de impacto en la región.

**Diagrama 2.**



Fuente: Cuarto Informe Sociedades Fracturadas: Exclusión social en Centroamérica (Programa: Estado de la Región, 2011)

## EXCLUSIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES QUE INTEGRAN EL SICA: ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

El SICA, posee dentro de su estructura el Subsistema de Integración Social, el cual tiene como marco jurídico el Tratado de la Integración Social Centroamericana suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, el 30 de marzo de 1995.

Cuenta con una estructura organizativa de órganos como el Consejo de Ministros, un órgano técnico administrativo, la Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), cuya sede se encuentra en la ciudad de Panamá, República de Panamá, a la cual se le otorga personalidad jurídica, la misma es un órgano técnico administrativo, su autoridad superior es el Consejo de Integración Social (CIS), así mismo forma parte del Subsistema, la Instancia Asesora y de Consulta, formada por la/el cónyuge del presidente o representante del mandatario(a) de cada Estado de la región y las instituciones que prestan apoyo al subsistema.

El objetivo principal del Subsistema Social es alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida de trabajo a la población de la región, para asegurar así su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible (SICA).

La integración social como área fundacional del SICA, ejecuta una serie de políticas, mecanismos y procedimientos que guiados por el principio de mutua cooperación y apoyo solidario, brinda el acceso de toda la población a los servicios básicos, así como el desarrollo del capital humano para la superación de los elementos estructurales de la pobreza, lo que afecta en un alto porcentaje a la población de la región centroamericana. En este sentido:

“el subsistema concreta su mandato en una serie de políticas sectoriales en educación, cultura, salud, género, etc., la consecución de esos objetivos requiere que se combine la tolerancia política, la convivencia democrática y el crecimiento económico con el progreso social para garantizar el sano funcionamiento de los ecosistemas vitales para la vida humana, a partir de un diálogo efectivo que permita a los Gobiernos y a otros sectores de la sociedad actuar solidariamente”<sup>67</sup>.

---

67 SICA (2015) Tratado de la Integración Social Centroamericana, art.8 literal a. Consultado el 23 de octubre de 2016, de [http://www.sice.oas.org/labor/SICA\\_social.pdf](http://www.sice.oas.org/labor/SICA_social.pdf)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 del Tratado de la Integración Social Centroamericana, los actos administrativos del Subsistema de la Integración Social se expresarán en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones, de las cuales las Resoluciones son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo de Ministros de la Integración Social y el Consejo de Ministros del Área Social, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, mientras que los Reglamentos tendrán carácter general obligatorio en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Partes. En el caso de los Acuerdos tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios. Las Recomendaciones contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos y finalmente serán las Secretarías de los Órganos del Subsistema Social quienes remitirán a la Secretaría de la Integración Social certificación de todas las decisiones.

Es así como a través de este proceso normativo jurídico, la integración social se impulsa mediante la cooperación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales con las demás políticas del SICA<sup>68</sup>, cabe resaltar que el tratado constitutivo de este subsistema tiene duración indefinida, el mismo no admite reservas y puede ser denunciado por cualquiera de las partes. A nivel de institución se cuenta con una estructura con visión, objetivos y valores rectores en aras de la búsqueda de promover la integración regional en el ámbito social, sin embargo, más allá de los respaldos jurídicos, es necesario la puesta en marcha de planes y proyectos de amplio impacto, que contemplen en todo el esquema la inclusión social como elemento rector para evitar la segregación, profundización de división entre las sociedades y en el proceso como tal, la exclusión social (Silver, 2003).

La exclusión social como fenómeno multidimensional, hace referencia a un número o porcentaje social desigual y una negación gradual y categorizada de la población dentro de la esfera económica y política, “la exclusión, en tanto que representa la forma extrema de las desigualdades sociales, remite a una comprensión relacional de la sociedad basada en el poder (...). Postula la fractura de la comunidad apuntando a la existencia de sectores que han sido dejados fuera de ésta y, por tanto, han provocado la dualización de la sociedad. Es decir, pobreza

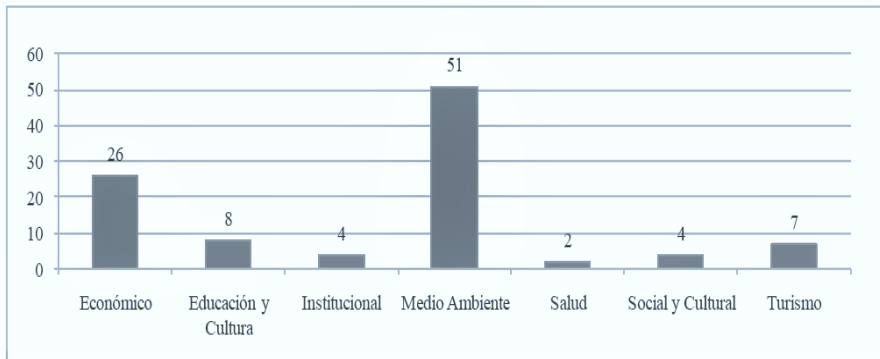
---

68 El Sistema de la Integración Centroamérica. Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre el Foro Centroamericano y la República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) y la Secretaría General de Integración Centroamericana (SG-SICA)

habla de ciudadanía social deficiente mientras que exclusión denuncia su ausencia” (Miranda, 2011).

Es importante analizar de igual forma el registro de proyectos regionales que de acuerdo a información oficial proporcionada fueron realizados hasta diciembre del 2010, de los cuales se registran 102 proyectos divididos de la siguiente manera:

### Diagrama 3. Cantidad de proyectos realizados por el SICA, según sector correspondiente



Fuente: Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria (Miranda, 2011)

Es evidente el hecho de que luego del área de salud, la integración social junto al sector institucional contaron con pocos proyectos realizados. Los acontecimientos políticos y económicos en el ámbito internacional y en la escena regional y las constantes dinámicas en el proceso de integración y cooperación, han abonado para que los temas prioritarios se focalicen en lo económico y político solamente, en consecuencia es menester que la inclusión social, acompañen de forma coordinada a los temas prioritarios, debido a que se necesita mayor inversión, insumos, construcciones y estructuras para frenar los crecientes índices de exclusión en Centro América.

El principal acontecimiento en el presente milenio que contribuyó y estableció una mirada más atenta y crítica en los aspectos sociales, especialmente a la inclusión social y exclusión social, así como en la integración, desarrollo humano entre otros, fue el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>69</sup>, los cuales eran cuantificables y buscaban la reducción de la pobreza

69 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho objetivos que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a tratar de alcanzar el año 2015. La Declaración del Mi-

extrema y el hambre a la mitad, promoción de igualdad de género, educación primaria universal, entre otros, los cuales acompañados a un programa de trabajo se proyectaban lograr antes del 2015, otro hecho relevante se suscribe en la Conferencia de Río+20<sup>70</sup> (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, en la cual se adoptó un nuevo cuerpo de Objetivos de Desarrollo sostenible (ODS)<sup>71</sup> para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible (UN, 2015).

A pesar de estos esfuerzos y la puesta en marcha de políticas referidas a la inclusión social puestas en práctica a partir del 2010 con la elaboración de planes sociales para la región centroamericana a nivel colectivo e individual, no se lograron los efectos deseados, pues no se pudieron encarar de manera directa las causas centrales que desencadenan la exclusión social. Si bien son varias las familias que logran salir del umbral de la pobreza extrema, igualmente siguen siendo afectadas por la falta de oportunidades, de empleo, por la mala calidad de vida, por la poca presencia del Estado en sus territorios, por el déficit fiscal y por la inadecuada distribución del ingreso nacional, entre otros factores (Caldentey del Pozo, 2010).

---

lenio de las Naciones Unidas, firmada en septiembre de 2000, comprometió a los líderes mundiales a luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación de la mujer. Los ODM se derivan de esa Declaración. Cada ODM tiene metas fijadas para 2015, e indicadores para seguir los progresos realizados con respecto a las cifras de 1990. Ver mayor información: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

70 «Río+20» es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil ( del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Río +20 fue también una oportunidad para mirar hacia el mundo que queremos tener en 20 años. En la Conferencia Río +20, los líderes mundiales, junto con miles de participantes del sector privado, las ONG y otros grupos, se unieron para dar forma a la manera en que puede reducir la pobreza, fomentar la equidad social y garantizar la protección del medio ambiente en un planeta cada vez más poblado. Mayor información: <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

71 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible que las Naciones Unidas están definiendo como parte de la nueva agenda de desarrollo sostenible deben concluir la labor realizada y garantizar que nadie se quede atrás. Esta agenda, presentada en la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015. La agenda ha recibido numerosas aportaciones, en particular una serie de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por un grupo de trabajo abierto de la Asamblea General, el informe de un comité intergubernamental de expertos en financiación del desarrollo sostenible, diálogos de la Asamblea General sobre la facilitación de la tecnología y muchas otras. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Mayor información: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

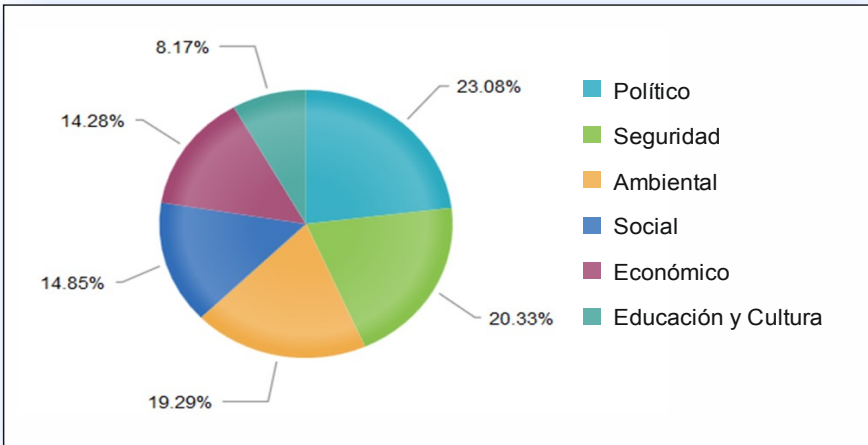
Adicionalmente según estudios y datos registrados para el año 2011 se encontraban más de 17 millones de personas excluidas o en situación de exclusión, lo que representa el 3,3% del total de la población a nivel regional, estos índices se concentran en los países del norte de la región, es decir, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que reúnen el 80% de la población del istmo centroamericano. La influencia de la exclusión social en estos casos es de alta complejidad debido al cumulo de factores que inciden, como la ubicación geográfica, por tratarse del nexo entre Norte, Centro y Sur de América, para el tráfico ilegal de drogas, personas y la migración misma, sumado la vulnerabilidad económica y la tendencia creciente de problemas sociales.

Si tomamos en cuenta algunos datos registrados, en Panamá tres de cada diez familias se encuentran en situación de exclusión social, en el caso de Costa Rica una de cada diez familias se registra en esa situación (Programa: Estado de la Región, 2011). Es importante mencionar que los factores económicos y problemas sociales como narcotráfico, pandillas o crimen organizado, deserción escolar, restricción en el acceso a educación universitaria, pocas o nulas oportunidades para el sector juvenil, inmigración y migración forzosa, profundización de la brecha en los estratos sociales, desempleo, marginación, entre otros, son elementos que alimentan y acrecientan directamente los índices de exclusión y desigualdad social.

## **ACCIONES Y ESTRATEGIAS NACIONALES Y REGIONALES EN EL MARCO DEL SICA PARA LA REDUCCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

El SICA como parte de la estrategia integral para reducir los altos índices de exclusión social ha desarrollado mecanismos de cooperación en coordinación con las entidades y organizaciones donantes y países miembros, que han desembocado en los siguientes proyectos:

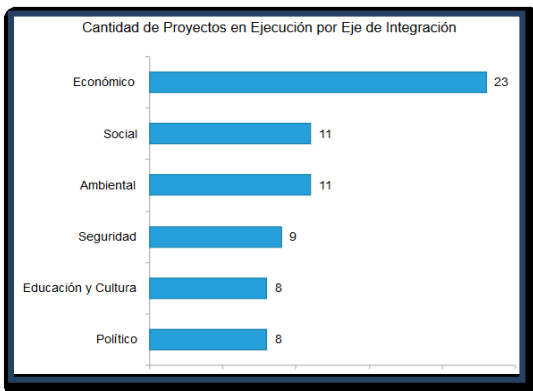
**Diagrama 4. Distribución financiera de montos desembolsados y cantidad de proyectos por eje de integración para proyectos en ejecución, durante el año 2016**



Fuente: Sistema de Información de la Cooperación Regional - SICOR

La exclusión social desde la perspectiva sistémica no debe reducirse a un tema de pobreza y de carencia de ingresos. Sus manifestaciones, al ser multidimensionales, corroen el tejido social, institucional y el productivo, con lo cual, se afectan las estructuras sociales sobre las que se construye la cohesión social que requieren las sociedades para impulsar sistemáticamente el desarrollo. La distancia entre esta dicotomía determinará el potencial endógeno y exógeno de los territorios y de las naciones de generar sinergias que conduzcan a mayores niveles de inclusión e integración (Miranda, 2011).

**Esquema 5. Proyectos ejecutados y en gestión en el eje social en el SICA**



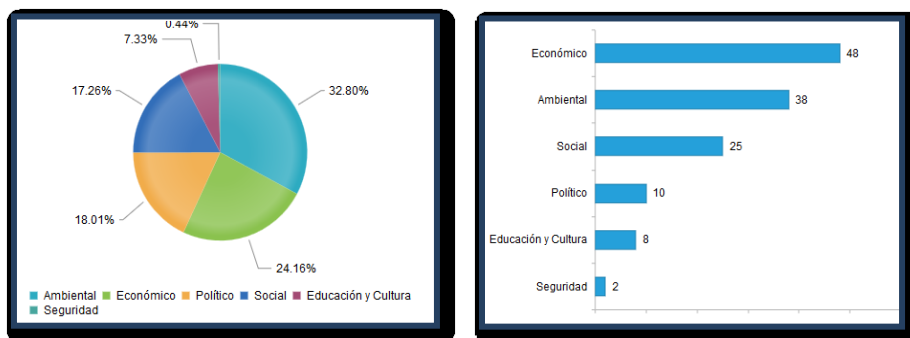


Proyecto	Año de ejecución	Sector	Financiador	Estado
Apoyo a la implementación del Eje Estratégico 4: Salud en Igualdad de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA (PRIEG/SICA)	2015	Salud	España	En ejecución
Asistencia Técnica para el diseño de un Programa Regional para promover la Autonomía Económica de las Mujeres en la Región SICA	2014	Género y desarrollo	BCIE	Proceso de cierre
Ampliando y consolidando el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnico-profesionales de las personas con VIH de la región centroamericana para su participación efectiva en los procesos de incidencia política, contraloría social y veeduría ciudadana en VIH-SIDA e influir en el desarrollo humano y en la calidad de vida de sus pares en la región.	2012	Social	Fondo Sida, Malaria, Tuberculosis	En ejecución
Apoyo a COMISCA para la prevención y control de la epidemia de influenza AH1N1 y otras enfermedades infecciosas	2010	Social	Japón	En ejecución
Potenciar la dimensión social de la integración centroamericana	2011	Social	Taiwán	En ejecución
Apoyo a promoción de la educación física y del deporte para el fomento de la integración centroamericana	2012	Social	Taiwán	En ejecución
Estrategia de Mejoramiento de la Gestión e información Regional en Salud de la SE-COMISCA	2010	Social	Taiwán	En ejecución
Formación de Capital Humano y Transferencia de Recursos Familiares en el Oriente de Guatemala.	2005	Social	Estados Unidos	En ejecución

Fortificación Centroamericana de Alimentos con Ácido Fólico y otros Micronutrientes como un Bien Público Regional	2007	Salud	BID, OPS/OMS,	En ejecución
Proyecto de Control de la Enfermedad de Chagas Fase 2	2008	Salud	Japón	En ejecución
Acciones Inmediatas contra la pobreza extrema y el hambre en Centroamérica.	2007	Social	Taiwán	En ejecución
Proyectos en gestión				
Asesoría Técnica a SG-SICA/COMMCA, para CONSULTORIA denominada “Elaboración de Estudio Regional sobre Trabajo Doméstico Remunerado”.	2016	Género y desarrollo	España	Aprobado para el inicio de la ejecución
Observatorio Regional de Género y Justicia	2016	Género y desarrollo	España	B F <sup>*72</sup>
Propuesta de Desarrollo del eje mujer.	2016	Social	Ninguna	B F*

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de SICOR

**Diagrama 6. Distribución financiera de montos desembolsados y cantidad de proyectos por eje de integración de proyectos ejecutados, desde el 2000 hasta el año 2016**



Fuente: Sistema de Información de la Cooperación Regional - SICOR

72 En busca de Financiación.

Los datos y gráficas registran las acciones llevadas a cabo, las que están siendo desarrolladas y gestionadas en el ámbito social que tienen como objetivo esencial incluir, potenciar y empoderar a la población desde diferentes áreas.

### Esquema 7. Indicadores sociales en la región

<b>País/Indicador</b>	<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	<b>Coefficiente De Gini</b>
<b>El Salvador</b>	Posición 116, se encuentra en la categoría de Desarrollo Humano Medio, el IDH ajustado por la desigualdad muestra un 26,7%.	41,84
<b>Guatemala</b>	Posición 129, se encuentra en la categoría de Desarrollo Humano Medio, el IDH ajustado por la desigualdad es de 29,4%, lo cual evidencia que altos índices de desigualdad y desequilibrio social.	48,66
<b>Honduras</b>	Posición 131, se encuentra en la categoría de Desarrollo Humano Medio, el IDH ajustado por desigualdad es de 32,1%, reflejando la complejidad de exclusión social.	50,64
<b>Nicaragua</b>	Posición 125, se encuentra en la categoría de Desarrollo Humano Medio, el IDH ajustado por desigualdad es de 24,0%.	47,05
<b>Costa Rica</b>	Posición 69, dentro de la categoría Desarrollo Humano Alto, con un IDH ajustado por la Desigualdad de 19,9%, refleja que las políticas internas y el avance en coordinación con los dinamismos regionales han beneficiado sus índices.	48,53
<b>Panamá</b>	Posición 60, dentro de la categoría de Desarrollo Humano Alto, con un IDH ajustado por la Desigualdad de 22,5%	50,7
<b>República Dominicana</b>	Posición 101, dentro de la categoría de Desarrollo Humano Alto, con un IDH ajustado por la Desigualdad de 23,6%	N/A
<b>Belice</b>	Posición 101, dentro de la categoría de Desarrollo Humano Alto, no registra datos de IDH ajustado por la Desigualdad.	N/A

Fuente: elaboración propia en base al Informe de Desarrollo Humano 2016 y del Banco Mundial.

El diagrama 7 sobre Indicadores Sociales refleja las similitudes que presenta la región en términos de desarrollo humano exceptuando a Costa Rica y Panamá que se encuentran en la categoría de Desarrollo Humano Alto, aunque Belice y República Dominicana se encuentran en la categoría anterior, se ubican cerca del umbral de la categoría media. En ese sentido la región como tal se encuentra lejos de los altos estándares de este indicador, es por ello que el IDH deja en evidencia los retos de los países en educación, esperanza de vida al nacer, índices de desigualdad y calidad de vida. Otro indicador que permite generar una idea general del panorama de los países es el coeficiente del Gini, el cual refleja que Centroamérica es una región con un comportamiento homogéneo en cuanto a la inequidad en la distribución del ingreso.

### Esquema 8. Estrategias nacionales en coordinación con el SICA

País	Estrategias nacionales	Coordinación con SICA
<b>El Salvador</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaria de inclusión social</li> <li>2. Instituto nacional de la juventud INJUVE</li> <li>3. Secretaria de Cultura de la Presidencia</li> <li>4. Secretaria para asuntos de vulnerabilidad</li> <li>5. Secretaria de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción</li> <li>6. Secretaria de gobernabilidad</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> <li>4. Cooperación técnica</li> <li>5. Cooperación técnica</li> <li>6. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Guatemala</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de desarrollo social de Guatemala</li> <li>2. Secretaria de bienestar social de la presidencia de la República de Guatemala</li> <li>3. Secretaria de la paz de la presidencia de la República de Guatemala</li> <li>4. Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional</li> <li>5. Secretaria de la presidencia de la Mujer</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> <li>4. Cooperación técnica</li> <li>5. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Honduras</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaria de cultura, artes y deportes</li> <li>2. Secretaría de desarrollo e inclusión social</li> <li>3. Secretaría técnica de y de cooperación internacional</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Nicaragua</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituto nicaragüense de cultura</li> <li>2. Secretaria de comunicación social</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Costa Rica</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de cultura y juventud</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Instituto nacional de la mujer</li> <li>3. Junta de protección social</li> <li>4. Institución de desarrollo rural</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Cooperación técnica</li> <li>4. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Panamá</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de desarrollo social</li> <li>2. Consejo nacional para el desarrollo sostenible</li> <li>3. Secretaria nacional para el plan de seguridad alimentaria y nutrición</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>República Dominicana</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerio de salud y asistencia social</li> <li>2. Ministerio de cultura</li> <li>3. Ministerio de la mujer</li> <li>4. Secretaría de la juventud</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> <li>4. Cooperación técnica</li> </ol>
<b>Belice</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ministerios de desarrollo humano, la transformación social y la reducción de la pobreza</li> <li>2. Ministerio de Salud</li> <li>3. Ministerio de educación, cultura, juventud y deportes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cooperación técnica</li> <li>2. Cooperación técnica</li> <li>3. Cooperación técnica</li> </ol>

Fuente: elaboración propia en base a los registros individuales de los miembros del SICA

El diagrama 8: Estrategias naciones en coordinación con el SICA, muestra cuales son las instancias nacionales de cada uno de los miembros de la región, con los cuales la SISCA ha desarrollado acciones de asistencia técnica a través de sus distintos ejes de trabajo y para contribuir a la reducción de la exclusión social con las sinergias desarrolladas.

## INCIDENCIA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL AVANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La exclusión social posee incidencia directa dentro de todo el proceso de integración Centroamericana desde sus inicios. Este proceso de integración se ve afectado y desafiado por la misma, debido a que el problema se arrastra desde el origen de cada Estado independiente y soberano. Cada uno de los países al independizarse de la Corona Española, nació como un Estado libre, aunque adjuntó a su título una serie de problemas sociales, que hasta la actualidad forman parte del obstáculo para el logro de un desarrollo sostenible.

La evolución del proceso de integración Centroamericano es un tema muy complejo y dinámico que posee una variedad de instituciones que son parte de la estructura del SICA. Durante todo el proceso de integración, se han variado los temas de la agenda regional, siendo siempre el objetivo principal el factor económico, y dejando de lado el aspecto integral o social, y educacional. Esto impide que como región, Centroamérica logre un mayor avance y desarrollo en el proceso de integración, pues la existencia de altos índices de exclusión social le impide a cada país solventar problemas que son fruto del mismo, como la delincuencia, densidad poblacional, poca participación política ciudadana, desplazamiento forzoso, deserción escolar, entre otros.

La exclusión social se manifiesta de maneras diferentes, tales como: la falta de dinámica del empleo formal, es decir la poca oportunidad que existe en las economías centroamericanas para que los ciudadanos puedan acceder a un empleo formal que cumpla o garantice sus derechos y deberes como trabajador, sumado a esto los bajos niveles de acceso a la educación universitaria lo que juega un papel fundamental, en la medida que demuestra que no toda la sociedad posee las condiciones necesarias para el acceso pleno a la educación en todos los niveles, limitando así el porcentaje de quienes logran llegar al nivel universitario. Los registros evidencian que de la población estudiantil que es de aproximadamente 88.000 estudiantes en Honduras, de 85.000 en Nicaragua, de 100.000 en Panamá, de 120.000 en El Salvador, 150.000 en Costa Rica y Guatemala, y de 175.000 en República Dominicana, luego no llegan a las universidades, lo que se traduce en una escasa matrícula en instituciones de Educación Superior (Pérez Sáinz, 2007).

La integración es influenciada por la globalización, desvalorizando y transformando lo social y cultural, que promueven la transculturización y la marginación de los problemas sociales. “Los cambios propios de la globalización, modernización y de los modelos económicos han ido acompañados de importantes transformaciones sociales y culturales. Se dan nuevas formas de interacción entre las generaciones, entre los sexos y entre las instituciones sociales” (Krauskopf, 2000).

Adicionalmente se puede establecer que la exclusión social también es producto de marcos normativos y prácticas institucionales, así lo afirma Sojo: “se entiende como la condición social colectiva que experimentan sectores sociales concretos, producto de marcos normativos y prácticas institucionales, tanto públicas como privadas, que impiden la realización de sus potencialidades humanas, el acceso a los derechos que los asisten y las oportunidades de prosperidad económica y material” (Sojo, 2008). En la estructura organizacional el SICA cuenta con instituciones encargadas de velar por la integración social en el proceso, el Subsistema

tema de Integración Social es el encargado de velar por los rubros sociales de la región, incluyendo la inclusión y vulnerabilidad como ejes transversales, a pesar de ello es el que posee el menor presupuesto para su accionar, al enfocarse solamente en el área económica.

## CONCLUSIÓN

Para lograr que la integración regional de Centroamérica se encamine por un rumbo estable y continuo, es necesario trabajar en muchos rubros. Para ello es necesario que se incluya como punto de partida el factor social dentro de cada tema prioritario en la agenda regional, ya que refiere a un factor determinante de la integración.

Se puede afirmar que si bien existen muchos factores que dificultan el proceso de integración, el más problemático y creciente es la exclusión social. Para afrontarlo los Estados miembros del SICA deberán idear una estrategia más enfática, integradora y dinámica, comenzando con el fortalecimiento institucional y la promoción de la inclusión social en los ámbitos culturales, políticos, educativos y sociales en todos los sectores de la región, para promover de manera constante el empoderamiento en los jóvenes, mujeres, adultos, líderes locales, incluyendo en el proceso a la academia y organizaciones locales y regionales.

Reducir los altos índices de exclusión social es el principal desafío del SICA. La creación de programas pro identidad cultural son necesarios en cada país, estos programas deberán tener un enfoque tanto nacional como regional, estableciendo mayores compromisos y financiamiento a las directrices generales del proceso, especialmente en materias sociales, reforzando las normas y las instituciones, para el fortalecimiento y la verificación tanto de la participación ciudadana en el proceso y en cada una de las estructuras gubernamentales individuales a través del empoderamiento como principal herramienta de impacto social y estructural.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonilla, G. (2006, junio). *Integración centroamericana con exclusión social*.

Retrieved julio 15, 2016, en:

<http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/79/integracion.pdf>

Emile, D. (1997). *Las reglas del método sociológico*. México, D.F.: México:

Fondo de Cultura Económica.pág. 10.

- H. Silver, H. y. (2003). *"Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage"*.Spring. Indicators, Vol. 2 No. 2, p. 7.
- Pérez Sáinz, J.P. (2007, Julio ). *Exclusión social y pobreza irreducible. Reflexiones desde el caso hondureño*. Retrieved Agosto 15, 2016 , en:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan034529.pdf>
- Krauskopf, D. (2000). *Dimensiones críticas en la participación social de la juventud, pág. 120*.Retrieved julio 18, 2016, from  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>
- La Tribuna. (2011). *Exclusión social en Honduras alcanza al 40% de su población*. Retrieved julio 14, 2016, en: La Tribuna:  
<http://www.latribuna.hn/2011/09/29/exclusion-social-en-honduras-alcanza-al-40-de-su-poblacion/>.
- CERMI. (2003). *Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea, tiempo de cambio, herramientas para el cambio*. Retrieved julio 14, 2016, en: Servicio de informacion sobre discapacidad:  
<http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO6484/exclusion.pdf>
- Miranda O. (2011). *Situación y perspectiva del proceso de integración centroamericana como marco para el desarrollo de la región: una aproximación interuniversitaria*. En:  
<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2011/08434.pdf>
- Panorama Noticias. (2013). *Guatemala es el país más desigual de América según estudio*. En: Panorama Noticias: <http://panoramanoticias.com/?p=6002>
- Caldente P. y del Pozo, J. J. (2010). *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. En:  
<http://www.fundacionetea.org/media/File/SICAyUE.pdf>
- Pérez Sainz J.P (2008). *¿Pobreza o exclusión social? Miradas sobre las carencias sociales en El Salvador*. En: [http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance\\_Investigacion\\_6.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/Avance_Investigacion_6.pdf)
- Programa: Estado de la Región. (2011). *Programa Estado de la Nación. Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.Un informe desde Centroamérica*. En: <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iv-estado-region>
- Ramírez, M. J. (2008). *Theoretical approach to social exclusion: complexity and ambiguity of the term.Consequences for the education*. En: Sistema de



Información Científica Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal:  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173514135010>

Romero, G. G. (2009). *Desigualdad y exclusión social en Centroamérica: Alternativas de políticas públicas. El caso de Nicaragua*. En: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nicaragua/07181.pdf>

SICA (n.d.). Acuerdo Marco de Cooperación Funcional entre el Foro Centroamericano y la República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS) y la Secretaría General de Integración Centroamericana (SG-SICA). *El Sistema de la Integración Centroamericana*.

SICA (2015). *Tratado de la Integración Social Centroamericana, art.8 literal a*. Retrieved Julio 28, 2016, en: SICA: [http://www.sice.oas.org/labor/SICA\\_tsocial.pdf](http://www.sice.oas.org/labor/SICA_tsocial.pdf)

SICA (n.d.). *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Retrieved Julio 28, 2016, from Suscrito en San Pedro Sula, República de Honduras, el 15 de Septiembre de 1995: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5182-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5182-001_g.pdf)

Silver, H. y. (2003). *Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage*. En: <http://www.humiliationstudies.org/documents/SilverSocialExclusion.pdf>

Sojo, C. (2008). *Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica, pág. 79*. En: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0116/cohesion\\_social\\_y\\_exclusion.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0116/cohesion_social_y_exclusion.pdf)

Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social : tercer foro sobre tendencias sociales*. En: Red de Bibliotecas (REBIUN): <http://catalogo.rebiun.org/rebiun/record/Rebiun03772031>

UN (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Retrieved agosto 10, 2016, from United Nations : <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

SICA, Sistema de Integración Centroamericana

UE, Unión Europea

ODECA, Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos

ECADERT, Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030

SISCA, Secretaria de Integración Social Centroamericana

CIS, Consejo de Integración Social

ODM, Objetivos de Desarrollo del Milenio

Rio+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible

UN, United Nations

SICOR, Sistema de Información de la Cooperación Regional

PRIEG/SICA, Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del SICA

SG-SICA, Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

COMMCA, Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana

IDH, Índice de Desarrollo Humano



# BRASIL: EL “MAQUILLAJE DE LAS PEDALADAS” COMO EXCUSA DE UN GOLPE. REPERCUSIONES EN AMÉRICA LATINA

*María Julieta Duedra*

## RESUMEN

El artículo está destinado a analizar el proceso político que se ha llevado a cabo en Brasil, y que tuvo como resultado la destitución de la mandataria en 2016. En este sentido se profundiza sobre los acontecimientos más relevantes desde la apertura del juicio político contra Dilma Rousseff.

**Palabras clave:** golpe de estado, juicio político, Dilma Rousseff, Michel Temer, Eduardo Cunha

## ABSTRAC

This article is destined to contribute and understand the political process that is being carried out in Brazil, summarizing and analyzing the most important events since the opening of impeachment against Dilma Rousseff.

**Keywords:** coup, impeachment, Dilma Rousseff, Michel Temer, Eduardo Cunha.

## INTRODUCCIÓN

Con todo lo acontecido en Brasil en estos últimos meses nos preguntamos: ¿fue un verdadero impeachment, o fue lo que muchos consideran golpe blando a la joven democracia brasileña? y, en ese caso, ¿cómo queda garantizado el voto popular con un poder legislativo que aparentemente puede destituir a un presidente sin tener ninguna causa probada de corrupción?

Es definitivamente una duda que aún resuena en las cabezas de muchos y más aún luego del dudoso proceso de juicio político llevado a cabo en el Congreso brasileño.

Inconformidades políticas, tensiones con la oposición, malestares dentro de la alianza de gobierno, una crisis económica que ha llevado a la mayor recesión de los últimos 25 años, entre otras cuestiones, coadyuvaron al malestar que se vivió luego de las elecciones que coronaron a Dilma en 2014, nuevamente, presidenta de Brasil luego de un ajustado ballotage contra Aécio Neves, líder del partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), uno de los mayores partidos en el órgano legislativo.

## ANTECEDENTES.

Habiendo comenzado su mandato tras un ajustado ballotage, la hoy ex presidente de Brasil tuvo que afrontar los efectos de una crisis económica mundial, la cual se fue agudizando con el correr de los meses, como así también se vio envuelta en una crisis política, mediante la cual miembros de su partido, Partido de los Trabajadores (PT), se vieron involucrados en acusaciones por corrupción, todo ello sumado a la imposibilidad de gobernar por las trabas que presentaba el congreso, en el cual la mayoría era opositora. Tales hechos coadyuvaron para que la popularidad de la presidenta se derrumbara de una forma inimaginable a tal punto de ser destituida mediante un juicio político, que como se mencionó anteriormente fue de dudosa legitimidad.

## ANÁLISIS DEL IMPEACHMENT EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Gran parte del proceso que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados se vio teñido por la lucha de poder, desconfianzas, presiones mediáticas y alianzas políticas en medio de sospechas de corrupción.

Tuvo su inicio el 2 de diciembre de 2015, cuando el hoy el ex presidente de la cámara de diputados, Eduardo Cunha, decidió aceptar la denuncia<sup>73</sup> presentada el 21 de octubre de 2015 por los señores **Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale**

---

73 Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior y Janaina Conceição Paschoal, denúncia contra Dilma Vana Rousseff por crimen de responsabilidad, Veja, 15 de octubre de 2015. Disponible en: <http://veja.abril.com.br/complemento/pdf/SEGUNDO-PEDIDO-DE-IMPEACHMENT-15102015.pdf>

**Júnior e Janaina Conceição Paschoal en contra de Dilma Rousseff**, por crimen de responsabilidad fiscal. Esta decisión fue tomada el mismo día en que Cunha supo que el Partido de los Trabajadores (PT) no lo apoyaría en el proceso de casación<sup>74</sup> que estaba en curso en la Comisión de Ética y que investigaba su participación en un amplio círculo de corrupción y tráfico de influencias, proceso por el cual fue posteriormente destituido en el plenario de la Cámara de Diputados<sup>75</sup>.

La recepción de tal denuncia que acusaba a Dilma por crimen de responsabilidad, transcurrió por varias instancias en la Cámara, desde su paso por la comisión especial, en la cual se analizó la denuncia y se elaboró y votó el informe presentado por el diputado Jovair Arantes, el cual fue leído en el plenario de la Cámara, hasta la defensa de Dilma y la votación que permitió que la mencionada acusación la destituyera en el Senado.

Durante el transcurso del proceso, en el seno de la Cámara de Diputados, varios hechos relevantes conmocionaron a la sociedad y agudizaron las tensiones políticas existentes entre la alianza de Dilma, que gobernaba hasta ese entonces y Michel Temer, vicepresidente y líder del Partido de Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Entre esos hechos mencionamos: la divulgación pública en los medios de comunicación de las escuchas telefónicas entre Dilma y Lula, dadas a conocer por parte del juez Federal Sergio Moro, quien estaba a cargo de la investigación: **“Operação Lava Jato” que involucra entre otros, al ex presidente Luis Ignacio Lula Da Silva en casos de corrupción. La escucha**<sup>76</sup> mediante la cual Dilma le dijo a Lula que le estaba enviando el acta para su nombramiento como Jefe del Ministerio de la Casa Civil (jefatura de Gabinete de gran influencia en el gobierno), provocó incertidumbres en la sociedad, llegándose a sospechar que era una maniobra de Dilma para otorgarle fueros especiales a Lula y para que la investigación que se estaba llevando a cabo, pasara a la órbita del Supremo Tribunal Federal. La actitud del Juez Federal fue rechazada ampliamente por los juristas brasileños y por la prensa internacional, por violar la ley que reglamenta las mencionadas cuestiones, la cual establece que tales escuchas deben mantenerse bajo secreto en la órbita de la justicia, asimismo las

---

74 Câmara dos Deputados, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, representação N° 01 DE 2015. Disponible en: [http://estaticog1.globo.com/2016/06/01/Parecer-final\(Relatorio-e-Voto\)-lido-em-01.06.16.PDF](http://estaticog1.globo.com/2016/06/01/Parecer-final(Relatorio-e-Voto)-lido-em-01.06.16.PDF)

75 Resolução N° 18 de 2016, República Federativa Do Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXXI- Supl. AO N° 159 Terça-Feira, 13 de Septiembre de 2016. Disponible en: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160913S01590000.PDF#page=3>

76 Euronews, “Filtrada en Brasil una escucha telefónica comprometedor para Dilma Rousseff y Lula da Silva, 16 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=PuRPnOr3O4s>

mismas involucraban a la presidente en ejercicio, quien solo puede ser investigada por autorización expresa del Supremo Tribunal Federal<sup>77</sup>.

Ante lo sucedido Dilma se manifestó en un comunicado de prensa diciendo: “(...) convulsionar a la sociedad brasileña, por encima de la verdad, con métodos equívocos, con prácticas criticables viola principios y garantías constitucionales, viola los derechos de los ciudadanos y abre precedentes gravísimos. Los golpes comienzan así (...) Las investigaciones basadas en escuchas ilegales no favorecen a la democracia”<sup>78</sup>.

Los hechos relatados anteriormente ocasionaron que el Juez Catta Preta Neto de Brasília, impidiera el nombramiento de Lula, dicho juez es el mismo que horas anteriores había estado en las manifestaciones con la camisa del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) de Aécio Neves.<sup>79</sup> Posteriormente Preta Neto fue avalado por el Juez Gilmar Mendes en su decisión, impidiendo de esa forma la posesión del cargo.

Otro hecho que marcó la política brasileña en medio del proceso de impeachment fue la decisión del vicepresidente y actual presidente de Brasil, Michel Temer, líder del PMDB, uno de los partidos con más votos en el congreso, y aliado hasta ese momento al gobierno de Dilma Rousseff, de romper con la alianza que mantenía con el Partido de los Trabajadores, la cual databa de la gestión de Lula<sup>80</sup>, tal decisión significó un debilitamiento de Dilma quien contaba con esos votos para desestimar la apertura del proceso de juicio político que se tramaba en su contra desde finales de 2015.

Durante el desarrollo del juicio político que destituyó a la ex presidente, se vivieron algunos hechos de gran trascendencia política, uno de los cuales fue la votación llevada a cabo en el plenario de la Cámara de Diputados el 17 de abril, en la cual la oposición utilizó mecanismos constitucionales para fines políticos y se abusó de un Estado de Derecho para conseguir la destitución de Dilma.

---

77 Fagudez Ingrid, “Quatro perguntas para entender a divulgação das conversas telefônicas de Lula” BBC Brasil em São Paulo, 17 de marzo de 2016, disponible en:

[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160317\\_perguntas\\_conversas\\_telefonicas\\_if](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160317_perguntas_conversas_telefonicas_if)

78 Traducción propia, “Íntegra de discurso de Dilmanaposse de Lula”, publicado el 17 de marzo de 2016, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=UmC2v0uPHDc>

79I G São Paulo, “Quem é o juiz que suspendeu a posse de Lula”, consultada el 17 de marzo de 2016, disponible en: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-03-17/quem-e-o-juiz-que-suspendeu-a-posse-de-lula.html>

80 Diário do Nordeste, “Em dia decisivo, PMDB anuncia saída do governo”, publicado el 29 de marzo de 2016. Artículo disponible en el siguiente link: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/nacional/em-dia-decisivo-pmdb-anuncia-saida-do-governo-1.1519997>

La votación, de más de 9 horas, que se desarrolló en el Congreso y decidió efectivamente la apertura del proceso de impeachment, se llevó a cabo en medio de masivas manifestaciones en cada uno de los 27 Estados de Brasil, incluyendo el Distrito Federal y contó con opiniones encontradas de cada uno de los diputados que votaron en representación de cada uno de los estados y del Distrito Federal de Brasilia.

La sesión presidida por Eduardo Cunha, presidente de la Cámara de Diputados en ese entonces, estaba conformada por una totalidad de 513 Diputados distribuidos en 25 partidos políticos: PMDB (Partido de Movimento Democrático Brasileiro) (67), PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) (52), PP (Partido Popular) (45), PSB (Partido Socialista Brasileiro) (32), PSD (Partido Social Democrático) (37), DEM (Demócrata) (28), PR (Partido de la República) (40), PRB (Partido Republicano Brasileiro) (22), PTB (Partido Laborista Brasileiro) (20), SD (Solidaridad) (14), PSC (Partido Social Cristiano) (10), PPS (Partido Popular Socialista) (8), PTN (Partido Laborista Nacional) (12), PDT (Partido Democrático Laborista) (19), PHS (Partido Humanista de la Solidaridad) (7), PV (Partido Verde) (6), PROS (Partido Republicano del Orden Social) (6), PSL (Partido Social Liberal) (2), PTdoB (Partido Laborista de Brasil) (3), REDE (Rede Sustentabilidade) (4), PEN (Partido Ecológico Nacional) (2), PMB (Partido de la Mujer Brasileña) (1), PCdoB (Partido Comunista de Brasil) (10), PSOL (Partido Socialismo y Libertad) (6), PT (Partido de los Trabajadores) (60). Los legisladores por votación nominal decidieron sobre la admisibilidad jurídica y política del proceso que acusó a Dilma de cometer crimen de responsabilidad, al autorizar la apertura de créditos suplementarios por decreto presidencial sin la autorización del Congreso Nacional violando los arts. 85 inc. 6 y 167 inc. 5 de la Constitución Federal, arts. 10, inc. 4 a 6 y 11, inc. 2 de la ley 1079/50 y arts. 8 y 9 de la ley complementaria N° 101/2000 y por la contratación ilegal de operaciones de crédito en contradicción con el art. 11 inc. 3 ley 1.079/50.<sup>81</sup>

Durante la votación, Eduardo Cunha, fue duramente criticado de presidir la misma, por tratarse del “conspirador” junto con Michel Temer del golpe y por ser acusado de recibir sobornos en el esquema de la Petrobras, entre otras cuestiones.<sup>82</sup> Asimismo se escucharon diferentes discursos dentro del recinto, tales

---

81 Câmara dos Deputados, Comissão Especial, “Parecer do Deputado Jovair Arantes”, 6 de abril de 2016, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDepJovairArantes.pdf>

82 Câmara dos Deputados, “PLENÁRIO- Sessão Deliberativa”, 17 de abril de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V-ujD7W3yU>



como “por mi familia” “por mis hijos, mi esposa y mi padre”, “por Dios”, “por la juventud brasileña” “en nombre de las familias”, “por el fin de la corrupción”, “en nombre de los desempleados”, “por los trabajadores”, “por la democracia”, “por la economía y el progreso de Brasil”, “por un futuro mejor”, hasta hubo una candidatura para las elecciones de 2018 y uno de los diputados hizo votar a su hijo por teléfono. Llamaron a Dilma de víbora, pero lo que más llamó la atención es que muy pocos parlamentarios se refirieron a lo que se estaba juzgando en ese acto que era el proceso de admisibilidad del juicio político por supuesto crimen de responsabilidad fiscal.

En el transcurso de la sesión se acusó a Dilma de comandar un gobierno de mafiosos y corruptos, de no saber gobernar el país, de no respetar la ley de Dios, de llevar al país a la ruina, de no promover el crecimiento económico, de perjudicar a las empresas, de no preocuparse por la salud y la seguridad, entre otras cuestiones.

En minoría, especialmente partidos del oficialismo (PT), votaron haciendo referencia a que no hubo crimen de responsabilidad alguno y aludiendo a una supuesta alianza entre Cunha y Temer (actual Presidente de Brasil) para intentar alcanzar lo que no pueden conseguir por el voto popular (la presidencia).

Un escenario muñado de parlamentarios con distintas banderas de Brasil, de los distintos estados y del partido de los trabajadores, constituyentes con la constitución en la mano, cantos, agite político y hasta pronunciamientos desagradables como el proferido por el Diputado Jair Bolsonaro (PSC-Rio de Janeiro), quien antes de votar felicitó al presidente de la Cámara, Eduardo Cunha, y dedicó su voto al coronel Carlos Brillante Ustra, el gran temor de Dilma y autor de las varias desapariciones y muertes durante el régimen militar de 1964, y que, al momento de la votación del Diputado Jean Wyllys, militante de la comunidad homosexual, le gritó brutalidades referidas a su condición sexual.

La votación, que contó con el apoyo mayoritario de los estados de Sao Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro para decir “sí” al impeachment y una resistencia marcada por parte de los estados de Bahía y Ceará que en su mayoría votaron “no al golpe” y no a la responsabilidad de la presidenta, culminó con un total de 367 votos a favor del juicio político, es decir, 25 votos más de los dos tercios necesarios para la apertura del proceso, 137 en contra, 7 abstenciones y dos ausencias.<sup>83</sup>

---

83 Câmara dos Deputados, “PLENÁRIO- Sessão Deliberativa”, 17 de abril de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=V-ut2jD7W3yU>

Tras el resultado la idea de golpe blando y de los fines políticos ocultos comenzó a instaurarse en la mayoría de los países de América Latina que hicieron sentir su apoyo a la Presidente Dilma Rousseff.

En consonancia con lo dicho anteriormente, el Premio Nobel de la Paz de 1980, Adolfo Pérez Esquivel expresó lo siguiente: “queda muy claro que lo que se está preparando aquí es un golpe de Estado, lo que llamamos nosotros golpes blandos”.<sup>84</sup>

Lo curioso de la votación de ese día fue que más de la mitad de los que acusaron a Dilma de ladrona están o estuvieron vinculados a casos de corrupción, por mencionar algunos, y comenzando por el hoy ex presidente de la Cámara, Eduardo Cunha, quien fue apartado de su cargo por el Supremo Tribunal Federal (por acogimiento de una medida cautelar interpuesta por el Procurador General de la República Rodrigo Janot) y luego destituido definitivamente por votación plenaria en la Cámara de Diputados por 450 votos a favor de su destitución.<sup>85</sup> El mismo está siendo investigado por el Supremo Tribunal de Brasil por los delitos de corrupción y lavado de dinero, acusado de haber aceptado 5 millones de dólares en sobornos entre los años 2006 y 2012, relacionados con la construcción de dos buques de perforación de la empresa Petrobras y de haber mentido en sus declaraciones juradas diciendo que no poseía cuenta alguna en el exterior, hecho que después se demostró con un informe del Banco Suizo Julius Baer, y por el cual fue condenado a la pérdida de su mandato parlamentario conforme lo establece el artículo 55 inciso II de la Constitución Federal, el artículo 240 del Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados y el artículo 4 inciso V del Código de Ética y Decoro Parlamentar de la Cámara de los Diputados.<sup>86</sup>

Otros de los Diputados que están siendo investigados por diferentes fraudes son: Alfonso Hamm (PP), Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro (PP), Arthur César Pereira de Lira (PP-AL), Roberto Góes (PDT), Alberto Fraga (DEM) quien dijo en su voto “para salvar al país de los ladrones del PT”, Paulo Maluf (PP), André Moura (PSC), Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM), entre otros

---

84 Palacio do Planalto, Adolfo Pérez Esquivel, “Impeachment é golpe blando”, 28 de abril de 2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dxUOA2e7pGU>

85 Câmara dos Deputados, “PLENÁRIO- Sessão Deliberativa”, 12 de septiembre de 2016, disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=mPMDORnyd\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=mPMDORnyd_E)

86 República Federativa do Brasil, Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXXI. SUPL. AO Nº 159 Terça-Feira, 13 de septiembre de 2016, Disponible en: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160913S01590000.PDF#page=3>

miembros de la cámara que votaron por la apertura del proceso de Juicio Político contra Dilma.<sup>87</sup>

Había una presumible finalidad de estas acusaciones, que fueron repetidas incansablemente por los medios opositores y era, sacarla del gobierno y desprestigiar al Partido de los Trabajadores para, de esa forma, impedir su postulación en las próximas elecciones y colocar a Temer y aliados políticos al mando del gobierno.

## ANÁLISIS DEL IMPEACHMENT EN LA CÁMARA DE SENADORES.

Tras los resultados arrojados por la votación en la Cámara, el proceso de impeachment continuó en el Senado Federal, en este órgano legislativo se conformó una Comisión Especial.

La Comisión Especial en el Senado, presidida por el senador Raimundo Lira (PMDB), fue la encargada de: pronunciarse sobre la denuncia que originó la apertura del proceso, de elaborar un informe (el cual fue realizado por el Senador Anastasia), de discutir y votar y de lo relativo a la autorización para el proceso y juzgamiento de la presidente por el supuesto crimen de responsabilidad<sup>88</sup> (Senado Federal, 2016).

Durante las distintas reuniones comparecieron entre otros, Reale Junior y Janaína Paschoal, autores de la denuncia contra Dilma, el abogado General de la Unión (AGU), José Eduardo Cardozo, los ministros de economía y agricultura, Nelson Barbosa y Kátia Abreu respectivamente, representantes de la defensa de Dilma Rousseff, el jurista Marcello Lavénere (ex presidente de la Orden de los Abogados de Brasil -OAB-), Geraldo Mascarenhas Prado (profesor de Derecho Procesal Penal de la Universidad Federal de Rio de Janeiro) y Ricardo Lodi Ribeiro (profesor de Derecho Financiero de la Universidad Estadual de Rio de

---

87 Sardinha Edsom, “Cerca de 150 deputados investigados participam da votação do impeachment”, Congresso em Foco, 17 de abril de 2016, Disponible en: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cerca-de-150-deputados-investigados-participam-da-votacao-do-impeachment/>

88 Senado Federal, “Veja a composição da Comissão Especial do Impeachment” Disponible en: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/19/veja-composicao-da-comissao-do-impeachment>

Janeiro), quienes resaltaron que no hubo crimen de responsabilidad en los decretos suplementarios o en los repasos del Plan Safra.<sup>89</sup>

Al inicio de la primera Sesión Plenaria llevada a cabo en el Senado Federal el pasado 12 de mayo de 2016, el Senador Antonio Anastasia, del PSDB, leyó el informe elaborado por él que había sido votado previamente en la Comisión Especial el cual señalaba como crimen de responsabilidad cometidos por Dilma Rousseff, pasibles de ser punibles con impeachment, el uso irresponsable de instrumentos presupuestarios y financieros, la utilización de créditos suplementares sin la autorización del congreso y contratación ilegal de operaciones de crédito, lo cual forma parte de las llamadas “Pedaladas fiscales”.

Durante la sesión en plenario, en la cual se decidió el apartamiento de Dilma por 180 días, hubo varios intentos de anular la votación, especialmente por partidos favorables a la presidente, de esa forma la senadora Gleisi Hoffmann (PT), al momento de su exposición, basada en el reglamento interno del senado artículo 380 inc. 1 y en la ley 1.079 artículo 19, hizo un pedido al presidente del mismo órgano legislativo en relación a una cuestión de orden, e intentó suspender la votación hasta tanto el Supremo Tribunal Federal, que se encontraba presidiendo la sesión, se pronunciara sobre la acción interpuesta por el representante de la Abogacía General de la Unión (AGU) en relación a la ilegitimidad del proceso.<sup>90</sup> Según Cardozo, el recurso se basaba en que Cunha habría actuado desviando poder al momento de receptor y conducir el proceso de impeachment.<sup>91</sup>

Tales intentos fueron desestimados por el Magistrado Teor iZavascki, miembro del Supremo Tribunal Federal encargado de analizar el recurso presentado por el Abogado General de la Unión.

Durante todo el proceso se criticó duramente la falta de legitimidad ética, porque la mayoría de los congresistas, como el ex presidente de la Cámara (Eduardo Cunha) y del Senado Federal (Renan Calheiros), entre otros afiliados políticos, parecen estar involucrados en el mal uso de fondos públicos y corrupción.

José Eduardo Cardozo defendió a la presidente en esta etapa del proceso diciendo que no hubo crimen de responsabilidad, “los hechos fueron encajados,

---

89 Senado federal, “Presidente Dilma não cometeu qualquer crime que justifique o impeachment, afirmam juristas”, Disponible en:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/03/presidente-dilma-nao-cometeu-qualquer-crime-que-justifique-o-impeachment-afirmam-juristas>

90 TV Senado, “Admissibilidade do Impeachment”, 11 de mayo de 2016, Disponible en:

<https://www.youtube.com/watch?v=p3yRey552f4>

91 Prazeres Leandro, Vol Notícias, “Governo alega “desvio de poder” e vai ao STF para anular impeachment”, 10 de mayo de 2016, Disponible en: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/10/agu-anuncia-que-vai-ao-stf-para-anular-impeachment.htm>

no para llegar a un resultado legítimo, sino para llegar a una voluntad política que es que la presidenta de la República sea apartada del cargo aún sin cometer ilícitos” y manifestó que el Senado estaría cometiendo una “injusticia histórica”<sup>92</sup>.

La votación en el plenario arrojó como resultado 55 votos a favor del proceso, 22 en contra, 3 ausentes y una abstención, tal resultado conllevó al apartamiento de Dilma del cargo por hasta 180 días.

Luego de ser notificada de su apartamiento Dilma Rousseff se pronunció ante la prensa y ante miles de brasileños que siguieron su discurso por la televisión.

“Estaré apartada de mi cargo por el plazo máximo de 180 días y que en la condición de presidenta electa por 54 millones de ciudadanos y ciudadanas, lo que está en juego en el proceso de impeachment, no es solo mi mandato, lo que está en juego es el respeto a las urnas, la voluntad soberana del pueblo brasileño y la constitución (...) Cuando una presidente electa es juzgada por ser acusada de un crimen que no cometió, el nombre que se le da a ello en un mundo democrático no es impeachment, es golpe” (...). Dilma continuó su discurso diciendo: “La lucha por la democracia no tiene fecha para terminar, es una lucha permanente, es una lucha que puede ser vencida y nosotros vamos a vencer, la democracia es el lado cierto de la historia, jamás vamos a desistir”.<sup>93</sup>

El proceso de impeachment llevado a cabo en el senado fue supervisado, en todas sus etapas, por el Magistrado Ricardo Lewandowski, presidente del Supremo Tribunal Federal (STF), quien fue el encargado de coordinar el debido proceso garantizando un adecuado juicio y el cumplimiento con lo normado por la Constitución Federal.

Apartada de su cargo, el proceso continuó en el mismo órgano legislativo, en el cual se desarrollaron distintas fases dentro de la Comisión Especial, previamente a una nueva votación en el plenario del Senado la cual requeriría de una mayoría calificada de dos tercios para apartarla del cargo.

## ETAPAS DEL PROCESO, LOS DETALLES DEL JUICIO

La primera etapa del proceso fue llamada: “fase de investigación”, en la cual la Comisión analizó las acusaciones presentadas anteriormente, escuchó las declaraciones de 44 testigos presentados por Dilma y además contó con la defensa

92 TV Senado, “Admissibilidade do Impeachment”, Traducción hecha por la autora, 12 de mayo de 2016, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kLl4gsZALvc>

93 RousseffDilma Vana, Globo e SBT Vídeos, “Pronunciamento De DilmaRousseff Logo Após ser Notificada De SeuAfastamento da Presidência” Traducción propia, 12 de mayo de 2016, Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_AFpwbH6pQE](https://www.youtube.com/watch?v=_AFpwbH6pQE)

del abogado José Eduardo Cardozo.<sup>94</sup> Dentro de la misma se elaboró un informe de pericia por parte de un trío técnico del Senado quien concluyó que había pruebas que comprobaban que Dilma había emitido en 2015 dos de los tres decretos para otorgar créditos adicionales sin consentimiento del Congreso Nacional, lo que habría violado la ley de presupuesto. Sin embargo se la exculpó del retraso en los pagos de la Unión a los Bancos Públicos lo que se denominó “pedalada fiscal”, con lo cual según el parecer de los expertos, Dilma no habría violado las leyes fiscales y, se leyó el testimonio por escrito, de la apartada presidente Dilma, ante el presidente en la Comisión Especial, Senador Raimundo Lira (PMDB) y con ello se dio por concluida la etapa de producción de pruebas.

La siguiente etapa intermedia, llamada “etapa de pronunciamiento” comenzó con la entrega de los alegatos finales por parte de los autores del pedido de impeachment: Hélio Bicudo, Janaína Paschoal y Miguel Reale Júnior<sup>95</sup> y culminó con la presentación de los alegatos finales por parte de la defensa de Dilma Rousseff, hecho que permitió al relator elaborar el informe sobre el caso.

Durante esa etapa intermedia los senadores se desempeñaron como jueces de la causa y tuvieron como norte del proceso las normas constitucionales y legales que rigen la materia. La deliberación constituyó juicio de pronunciamiento, la cual convirtió a Dilma Rousseff en reo del proceso.

Culminadas esas dos etapas, se llevó a cabo una nueva votación en la Comisión, la cual fue presidida por el presidente del Supremo Tribunal Federal, la misma definió la continuidad del proceso en el Senado y marcó la fecha de la votación final que apartó definitivamente del cargo a Dilma Rousseff.

Previo a la votación final, fue presentado el libelo acusatorio contra la presidente apartada del cargo, el cual resumía sucintamente la denuncia contra Dilma y solicitaba que sea condenada a la pérdida definitiva de su cargo lo que conlleva a la inhabilitación hasta por ocho años para ejercer cualquier cargo público según establece el art 52 de la Carta Magna brasileña. Entre los testigos que presentó el abogado de Dilma encontramos al ex Ministro de Planeamiento Nelson Barbosa, a la ex Secretaria de Presupuesto Federal Esther Dweck, al ex Secretario de Planeamiento Estratégico del Ministerio de Planeamiento Gilson Alceu Bittencourt, al ex Secretario Ejecutivo del Ministerio de Educación Luiz

---

94 TV Senado, “Defesa tem até 27 de julho para entregar alegações finais à Comissão do Impeachment”, 15 de julio de 2016, Disponible en:

<http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=434305>

95 Folha de São Paulo, “Acusação entrega alegações e reafirma que Dilma cometeu crime”, 13 de julio de 2016, Disponible en: <http://www.folhapolitica.org/2016/07/acusacao-entrega-alegacoes-finais-e.html>

Cláudio Costa, al profesor de la Universidad Federal de Rio de Janeiro Geraldo Prado y al economista Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo.<sup>96</sup>

Finalmente, el 25 de agosto pasado, se llevó a cabo en el plenario del Senado la última etapa del proceso de impeachment, denominada “etapa de juzgamiento”, la misma se desarrolló bajo la supervisión del Magistrado Ricardo Lewandowski, quien veló por la constitucionalidad del proceso.

La sesión que comenzó el jueves 25 de agosto, fue la más larga de las sesiones plenarias realizadas hasta el momento, desarrollándose durante casi una semana. La misma contó con: interrogatorio de los testigos presentados por las partes, la declaración testimonial de Dilma Rousseff, el debate de los abogados de la acusación y la defensa, el pronunciamiento y orientación de los senadores, y culminó finalmente con la votación nominal y abierta que destituyó a Dilma Rousseff por 61 votos contra 20, 6 votos más de los dos tercios necesarios.<sup>97</sup>

Si bien se sospechaba en la sociedad que Dilma iba a ser destituida, lo asombroso fue el resultado arrojado en la votación: 61 votos a favor de la destitución contra 20 por la decisión contraria, lo cual superó ampliamente lo esperado y los resultados obtenidos en votaciones anteriores.

Pero, lo más asombroso de la sesión del 31 de agosto fue que previo a la votación mencionada hubo un pedido, presentado por el Partido de los Trabajadores, de dividir la votación, es decir, votar por un lado la inhabilitación a ejercer cargos públicos que establece el art 52 de la Constitución Federal y por el otro la votación del impeachment, bajo argumento de que las penas eran autónomas, lo cual fue acogido por el Ministro Lewandowski, llevándose a cabo, de esa forma, la división de la votación sin discusión ni debate previo del Senado. El parecer proferido por el Ministro fue basado en la decisión pronunciada por el Supremo Tribunal Federal en 1993 en el juzgamiento del ex presidente Collor, en el cual hubo un empate en torno a la cuestión y los ministros en aquel entonces se basaron en el reglamento interno del Senado que permitía las dos votaciones.

La segunda votación, que versaba sobre la inhabilitación de ejercer cualquier función pública, sorprendentemente arrojó un resultado favorable a Dilma,

---

96 Senado Federal, “Defesa entrega argumentos finais e julgamento de Dilma Rousseff é marcado para 25 de agosto”, 12 de agosto de 2016, Disponible en: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/12/defesa-entrega-argumentos-finais-e-julgamento-de-dilma-rousseff-e-marcado-para-25-de-agosto>

97 Senado Federal, “Por 61 votos a 20, Senado determina impeachment de Dilma Rousseff”, 31 de agosto de 2016, Disponible en: <http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=436198>

absolviéndosela por 36 votos a favor, 42 en contra y 3 abstenciones, y permitiéndole ejercer cargos públicos.<sup>98</sup>

La sentencia definitiva rezó lo siguiente:

“Dilma cometió crimen de responsabilidad consistente en contratar operaciones de crédito con entidades financieras controladas por la Unión y en editar decretos suplementarios sin autorización del Congreso Nacional según lo está previsto en el art. 85 inc. 6, y art. 167 inc. 5 de la Constitución Federal, art 10 ítem 4, 6 y 7 y art. 11 inc. 9 y 10 de la ley 1.079/50”.<sup>99</sup>

La división de la votación mencionada anteriormente, la cual no estaba prevista en el orden del día, generó muchas dudas en cuanto a su constitucionalidad y contradicciones dentro de los propios partidos, por cuanto ¿cómo puede ser que se la condene por un hecho, con la pena de pérdida del cargo, y por el mismo hecho se la exima de no poder ocupar cargos públicos por ocho años? Ello teniendo en cuenta que en el art. 52 de la Constitución Federal, una cuestión está intrínsecamente relacionada con la otra, es decir, la destitución conlleva naturalmente a la inhabilitación de ejercer cargos públicos.

La constitución Federal en su art. 52 establece taxativamente lo siguiente: “la pérdida del cargo solamente será concedida por dos tercios de votos del Senado Federal, con la inhabilitación por ocho años, para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales aplicables”.<sup>100</sup>

La inconformidad ante la división de la votación llevada a cabo en el Senado fue tal que al día siguiente de la destitución de Dilma líderes del PSDB, acompañados por miembros de los partidos DEM, PPS, PMDB y Solidaridad presentaron impugnaciones ante el Supremo Tribunal Federal contra la decisión proferida por el Magistrado Lewandowski de dividir la votación.

Tales hechos provocaron la reacción de Janaína Paschoal quien se mostró preocupada con la situación al alertar que la presentación de tales acciones podrían implicar la posibilidad de que el Supremo Tribunal Federal interfiera en la soberanía del Senado y de que ambas votaciones sean anuladas, con lo cual si

---

98 Senado Federal, “Senado decide, com 42 votos, pela manutenção dos direitos políticos de Dilma Rousseff”, 31 de agosto de 2016, archivo disponible en:

<http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=436206>

99 Senado Federal, “Senado decide, com 42 votos, pela manutenção dos direitos políticos de Dilma Rousseff”, 31 de agosto de 2016, archivo disponible en:

<http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=436206>

100 Presidência da República, Casa Civil, “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”, traducción de la autora, disponible en:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)



tal decisión fuera dada después del 9 de noviembre, es decir, luego de pasados los 180 por los cuales había sido suspendida, Dilma retomaría su cargo hasta tanto se marque una nueva votación.<sup>101</sup>

La controvertida división de la votación, que permitió a Dilma la posibilidad de ocupar cargos públicos sin que tuvieran que pasar ocho años, según lo establecido por la Constitución Federal de Brasil, fue analizada políticamente por diversos juristas brasileños, según los cuales, podría ser considerada como la aplicación de un antecedente para futuros casos, más aun teniendo en consideración la cantidad de Diputados que están siendo investigados por causas de corrupción. De esta forma Diego Werneck manifestó en la revista “Globo” de Brasil, lo siguiente: “la Constitución me parece clara, estableciendo que los senadores van a condenar y la consecuencia será la inhabilitación”, y Marcelo Lima cree que lo acontecido fue inesperado y en concordancia con Werneck considera que hay dos posibilidades: o se absuelve o se vota por el impeachment con todas sus consecuencias, inclusive la inhabilitación para ejercer cargos públicos por ocho años.<sup>102</sup>

En contraste con lo analizado anteriormente, lo acontecido sienta un precedente importante en Brasil, no solo por cuanto se dejó en duda el sistema de representación política, mediante el cual un Congreso de fuerte mayoría dejó sin efecto la decisión de 54 millones de brasileños que se expresaron en las urnas en 2014, y que eligieron un modelo de gobierno, un plan económico y político, sino también por la falta de pruebas concretas para condenarla.

Es importante reflexionar sobre el “poder” que toma un legislativo mayoritario, capaz de torcer la voluntad popular e imponer nuevos proyectos económicos y políticos, los cuales no habrían sido previstos ni votados.

Asimismo, es difícil pensar que no hubo intereses políticos fuertes por detrás de la destitución de Dilma Rousseff, cuando se la condena por hechos que venían siendo una práctica común entre los presidentes anteriores, aplicándose contra ella un rigor político cruel y despiadado, que tuvo como norte su destitución.

Sin embargo es loable destacar que en lo formal el proceso se desarrolló conforme el rito establecido, aunque en lo sustancial, según expresa Amy Erica Smith, profesora de ciencia política de la Universidad de Iowa al diario New York Times, lo acontecido no está a la altura del tipo de acusaciones que merecerían

---

101 Morais, Emanuel, “Janaina Paschoal Prevê volta de Dilma”, 2 de septiembre de 2016, Disponible en: <http://www.esmaelmorais.com.br/2016/09/janaina-paschoal-preve-volta-de-dilma/>

102 O Globo, “Juristas analisam o fatiamento da votação sobre pena de Dilma”, 2 de septiembre de 2016, Disponible en: <http://oglobo.globo.com/brasil/juristas-analisam-fatiamento-da-votacao-sobre-pena-de-dilma-20037627>

una destitución presidencial, resaltando que no es un uso legítimo del proceso de destitución.<sup>103</sup>

Más bien fue una artimaña pergeñada por una pequeña elite inconformada con los resultados de las elecciones de 2014, un oportunismo político que se valió de la ayuda de los medios de comunicación para lograr sus objetivos, y una clase política dispuesta a frenar las investigaciones de la “operação lava chato” que involucra a más de un legislador. En tal sentido, Romero Jucá, influyente legislador de la oposición manifestó durante el transcurso del proceso: “tenemos que cambiar el gobierno para frenar la pérdida de sangre”, haciendo referencia a la investigación que se estaba llevando a cabo.<sup>104</sup>

## REPERCUSIONES DEL IMPEACHMENT EN AMÉRICA LATINA.

Luego que se diera a conocer la apertura del proceso y posterior suspensión y destitución de Dilma Rousseff del Poder Ejecutivo, los gobiernos del continente y diversos Organismos Latinoamericanos e Internacionales se manifestaron por lo acontecido, tanto durante el proceso como en la fase final del mismo. En algunos casos hubo manifestaciones de preocupación debido a que se estaba sentando un precedente peligroso para los países de América Latina, donde se hacía declinar la votación de 54 millones de personas por la de 61 senadores que decidieron el destino de la presidente y en definitiva del país.

De forma que, ante los hechos, los diversos países del continente se expresaron de la siguiente forma: el gobierno argentino fue uno de los primeros en manifestarse tras lo ocurrido en el mes de mayo de 2016. Desde la cancillería se emitió un comunicado donde se expresó lo siguiente: "ante los sucesos registrados en Brasil, el Gobierno argentino manifiesta que respeta el proceso institucional que se está desarrollando y confía en que el desenlace de la situación consolide la solidez de la democracia brasileña. “En tal sentido continuará dialogando con las autoridades constituidas a fin de seguir avanzando con el proceso de integración

---

103 Taub Amanda, The New York Times, “Análisis: ¿la destitución de Rousseff fue un golpe de Estado?”, 1 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.nytimes.com/es/2016/09/01/analisis-la-destitucion-de-rousseff-fue-un-golpe-de-estado/>

104 CanadaEconomy, “Áudio completo entre Romero Jucá e Sérgio Machado- Lava Jato”, 23 de mayo de 2016, traducción hecha por la autora, Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Y91-epGfFmE>

bilateral y regional.”<sup>105</sup> De esta forma el gobierno Argentino evitó referirse directamente a la situación política y jurídica del país, o a la existencia de un golpe de Estado, postura que mantuvo luego de conocerse el resultado final del proceso por el cual se destituyó a Dilma Rousseff. En esta oportunidad el gobierno se manifestó afirmando que “respeta el proceso institucional verificado en el hermano país”, así como también “renueva su deseo de continuar trabajando con el gobierno de Brasil para la resolución de los temas de mutuo interés de las agendas bilateral, regional y multilateral, así como para el fortalecimiento del Mercosur”.<sup>106</sup>

Por su parte el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, tras la votación final que dejó a Dilma fuera del Ejecutivo Nacional, mediante un comunicado de prensa emitido por la Cancillería expresó su rechazo ante lo acontecido, indicando que el proceso que se llevó a cabo en Brasil desconoció la voluntad popular, lo cual es perjudicial para la democracia.

En este sentido, coincidió con el gobierno de Venezuela en señalar que el “golpe de Estado” fue consumado por senadores que en su mayoría están siendo investigados judicialmente por corrupción y pidió a los demás Estados de la región “rechazar estos golpes de Estado “suaves”, provocado por oposiciones incapaces de lograr los votos necesarios para formar un gobierno”.<sup>107</sup>

El gobierno de la República Oriental del Uruguay evitó referirse a un golpe de Estado, señalando mediante un comunicado de prensa de la Cancillería que “aspira a que en el marco de la institucionalidad democrática, el pueblo brasileño alcance sus objetivos de estabilidad y desarrollo”. Asimismo, considera “una profunda injusticia” la destitución de Dilma Rousseff.<sup>108</sup>

El gobierno chileno, mediante una declaración de prensa el 31 de agosto fue coincidente con el Gobierno argentino en cuanto declaró que: “el gobierno de

---

105 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Información para la Prensa N° 135/16, 12 de mayo de 2016, Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/sobre-la-situacion-en-brasil>

106 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Información para la Prensa N° 289/16, 31 de agosto de 2016, Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/proceso-institucional-en-brasil>

107 Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia, Comunicado sobre el “Golpe de Estado” en Brasil, 31 de agosto de 2016, Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/1620>

108 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, Comunicado de Prensa N° 93/16 “Acerca de los procesos políticos y jurisdiccionales en la República Federativa de Brasil”, 1 de septiembre de 2016, disponible en: <http://www.mree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-comunicados-prensa,O,es,0,PAG;CONC;487;4;D;acerca-de-los-procesos-politicos-y-jurisdiccionales-en-la-republica-federativa-del-brasil;2;PAG>

Chile, respetuoso de los asuntos internos de otros Estados y en relación a la reciente decisión adoptada por el Senado brasileño, reafirma su firme amistad entre ambos países y expresa la confianza en que Brasil resolverá sus propios desafíos a través de su institucionalidad democrática.” Asimismo, manifestó su voluntad de seguir fortaleciendo sus relaciones bilaterales con Brasil.<sup>109</sup>

En línea con lo que venía manifestando en oportunidades anteriores, el gobierno ecuatoriano, mediante un comunicado oficial de su Cancillería expresó su condena hacia la destitución definitiva de una presidenta electa popularmente. Asimismo, rechazó la “flagrante subversión del orden democrático en Brasil” y consideró que el proceso fue un “golpe de estado solapado”. Tal órgano oficial manifestó que “el espurio procedimiento de destitución llevado adelante en instancia legislativa, no cumplió con el requisito fundamental de probar que la mandataria haya cometido delitos de responsabilidad”.

Sin descartar que un gran número de legisladores que participaron del impeachment contra Dilma están siendo investigados por graves actos de corrupción.

Ante lo sucedido, el gobierno de Ecuador decidió llamar a consulta a su encargado de negocios ante la República Federativa de Brasil, rompiendo de esta forma con la tradición diplomática.<sup>110</sup>

Luego de la votación del domingo 17 de abril de 2016, en la que se admitió la apertura del juicio político, el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, reiteró su apoyo a la presidenta Dilma Rousseff y calificó de “golpe de Estado parlamentario” el juicio político que se aprobó en su contra, y señaló que este proceso que se inició en Brasil es una “amenaza” para toda América. Y manifestó lo siguiente:

“El día domingo fuimos testigos de un evento que sin lugar a dudas constituye un golpe de Estado parlamentario contra la legítima presidenta del Brasil, Dilma Rousseff. Quiero decir que ese golpe de Estado en Brasil es una amenaza para toda América”, dijo Maduro durante un acto en Caracas. El mandatario venezolano señaló además que este proceso judicial con miras a la destitución de Rousseff” forma parte de la ofensiva imperialista para acabar

---

109 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Declaración de Prensa, 31 de agosto de 2016,

Disponible en: <http://www.minrel.gov.cl/minrel/site/artic/20160831/pags/20160831181545.html>

110 Ministerio de Relaciones Exteriores y movilidad Humana, Comunicado Oficial “Gobierno del Ecuador frente a la destitución de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff”, 31 de agosto de 2016, Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/Captura-de-pantalla-2016-09-01-a-las-4.27.27-PM.png>

con los gobiernos populares y para implementar otra vez su modelo neoliberal represivo".<sup>111</sup>

Tras la destitución de Dilma Rousseff, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, se expresó mediante un comunicado de prensa en el cual mantuvo su postura de condenar al golpe parlamentario. En el comunicado emitido desde Caracas el día 31, el gobierno de Nicolás Maduro expresó: “el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en resguardo de la legalidad internacional y solidaria con el pueblo de Brasil, ha decidido retirar definitivamente a su Embajador en ese país y congelar las relaciones políticas y diplomáticas con el gobierno surgido de este golpe parlamentario. De igual forma, iniciaremos un conjunto de consultas para apoyar al pueblo de esta hermana Nación, que ha visto vulnerado su sistema democrático y desesperanzado en sus conquistas socioeconómicas.”<sup>112</sup>

## REPERCUSIONES DE LA DESTITUCIÓN DE DILMA EN ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LATINOAMERICANOS

### 1.- Unasur

Por su parte, previa votación por parte del Senado brasileño, el secretario general de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Ernesto Samper, se refirió a los hechos ocurridos ante la cámara de diputados y expresó que la decisión adoptada de suspender del gobierno a la Presidenta sin ningún indicio o discusión de fondo sobre el supuesto delito, constituye un motivo de seria preocupación en toda la región. Asimismo, manifestó “la elección democrática y mayoritaria de Dilma Rousseff como Presidenta Constitucional, no puede ser derogada en un juicio político por una mayoría parlamentaria a menos que exista

---

111 La Nación, Nicolás Maduro: "El golpe de estado en Brasil es una amenaza para toda América", 19 de abril de 2016, Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1890894-nicolas-maduro-el-golpe-de-estado-en-brasil-es-una-amenaza-para-toda-america>

112 Ministerio del Poder Popular para la Relaciones Exteriores, “Venezuela condena golpe de Estado contra Presidenta Dilma Rousseff en Brasil”, 31 de agosto de 2016, Disponible en: [http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47260:venezuela-condena-golpe-de-estado-contra-presidenta-dilma-rousseff-en-brasil&catid=3:comunicados&Itemid=108](http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=47260:venezuela-condena-golpe-de-estado-contra-presidenta-dilma-rousseff-en-brasil&catid=3:comunicados&Itemid=108)

una prueba que la vincule de manera directa y dolosa con la comisión de un delito común, hecho que hasta el momento no ha sucedido.”

Samper consideró que en el proceso contra la mandataria brasileña no existen "causas que comprometan su responsabilidad personal en algún delito".<sup>113</sup>

## 2) Mercosur

La cláusula democrática (Protocolo de Ushuaia) que había sido aplicada en 2012 tras la destitución del ex presidente de Paraguay, Fernando Lugo, luego de un juicio político “expres” de 48 horas, ante la Cámara de Diputados por mal desempeño de funciones, fue rechazada en el caso brasileño.

Si bien en uno y otro caso encontramos el factor político como elemento esencial para la destitución de dos presidentes popularmente electos, la diferencia entre uno y otro se hizo sustancial en cuanto a los procesos de defensa y al cumplimiento del rito de juicio político.

Mientras que en Paraguay, el ex presidente Fernando Lugo contó tan solo con 48 horas de defensa, la ex presidente brasileña Dilma Rousseff, a pesar de las rivalidades partidarias, tuvo un proceso formalmente válido, donde se cumplieron todos los pasos procesales, además de haber sido un proceso que fue supervisado por el Superior Tribunal Federal de Brasil.

Si bien podría decirse que el proceso cumplió con lo formal, a pesar de las críticas al mismo ante la falta de pruebas suficientes para promover su apartamiento del cargo, es necesario remarcar que aunque el mecanismo utilizado en Brasil difiere del aplicado en el caso de la destitución de Lugo en lo procedimental, lo iguala en las consecuencias: la destitución presidencial con el fin de cambiar el rumbo de un país.

Asimismo, los costos que implicaría la suspensión de Brasil del Mercosur serían demasiado altos para los países miembros, especialmente para Argentina, por cuanto Brasil es su principal socio comercial.

## BIBLIOGRAFÍA

Ação cautelar 4.070 Distrito Federal, 11296979 (Superior Tribunal Federal 30 de 06 de 2016).

---

113 UNASUR, “Declaración del Secretario General de UNASUR sobre la decisión de la Cámara de Diputados de Brasil de avanzar en el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rousseff”, 18 de abril de 2016, Visible en: <http://www.unasursg.org/es/node/658>

Ação cautelar 4.070 Distrito Federal 11296979 (Superior Tribunal Federal 04 de 05 de 2016).

Alegretti, L., & Matoso, F. (23 de 05 de 2016). *GI*. Obtenido de Ministro Romero Jucá anuncia que deixa o cargo a partir desta terça:  
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/ministro-romero-juca-diz-que-vai-se-licenciar-partir-desta-terca.html>

Arantes, J. (06 de 04 de 2016). *CÂMARA DOS DEPUTADOS*. Obtenido de DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2015:  
<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contr-a-presidente-da-republica/documentos/outras-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>

Bicudo, J. C. (31 de 08 de 2015). denuncia. Brasil.

Confederação Nacional das associações dos servidores do INCRA. (17 de 05 de 2016). Obtenido de  
[http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=683:70-milhoes-de-brasileiros-devem-ser-prejudicados-com-fim-do-md-a-e-alteracoes-em-atribuicoes-do-incra&catid=38:slider&Itemid=18](http://www.cnasi.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=683:70-milhoes-de-brasileiros-devem-ser-prejudicados-com-fim-do-md-a-e-alteracoes-em-atribuicoes-do-incra&catid=38:slider&Itemid=18)

Cunha, E. (17 de Marzo de 2016). *ATO DA PRESIDÊNCIA DE 17/03/2016*. Recuperado el 7 de Julio de 2016, de Câmara dos Deputados:  
[http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre\\_sn/2016/atodapresidencia-57286-17-marco-2016-782880-publicacaooriginal-150080-cd-presi.html](http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2016/atodapresidencia-57286-17-marco-2016-782880-publicacaooriginal-150080-cd-presi.html)

Deputados, C. d. (17 de 04 de 2016). ARAUJO, Bruno Traducción propia: PLENÁRIO - Sessão Deliberativa. Brasília, Minas Gerais, Brasil. Obtenido de PLENÁRIO - Sessão Deliberativa:  
<https://www.youtube.com/watch?v=V-u2jD7W3yU>

Diario do Nordeste. (29 de 3 de 2016). Obtenido de Em dia decisivo, PMDB anuncia saída do governo:  
<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/nacional/em-dia-decisivo-pmdb-anuncia-saida-do-governo-1.1519997>

Diário Oficial da União. (12 de 05 de 2016). Obtenido de  
<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2016&jornal=1000&pagina=3&totalArquivos=10>

Edson, S. (17 de 04 de 2016). *UOL*. Obtenido de Cerca de 150 deputados investigados participam da votação do impeachment:

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cerca-de-150-deputados-investigados-participam-da-votacao-do-impeachment/>

Estadão. (12 de 05 de 2016). Obtenido de O Ministério de Temer:

<http://infograficos.estadao.com.br/politica/o-ministerio-de-temer/>

Estadão. (2016). PSDB de Aécio Neves pede auditoria na votação. *ESTADÃO*.

*GI*. (06 de 05 de 2016). Obtenido de A votação do parecer na comissão especial do impeachment: <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/a-votacao-do-parecer-na-comissao-especial-do-senado/>

-----*GI*. (21 de 05 de 2016). Obtenido de Michel Temer volta atrás e anuncia a recriação do Ministério da Cultura: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/05/michel-temer-volta-atras-e-anuncia-recriacao-do-ministerio-da-cultura.html>

García, G. (13 de 07 de 2016). *Folha Política*. Obtenido de Acusação entrega alegações e reafirma que Dilma cometeu crime:

<http://www.folhapolitica.org/2016/07/acusacao-entrega-alegacoes-finais-e.html>

Gentili p., S. M. (Junio de 2016). *Golpe en Brasil. Genealogía de una farsa, ISBN 9789877221862*. Recuperado el 5 de Julio de 2016, de Consejo

Latinoamericano de Ciencias Sociales CLASCO:

<http://biblioteca.clasco.edu.ar/clasco/se/20160624045419/GolpeEnBrasil.pdf>

Gentili P., Santana María V., Trotta N. (Junio de 2016). *GOLPE EN BRASIL, Genealogía de una farsa, ISBN 9789877221862*. Recuperado el 5 de Julio de 2016, de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLASCO:

<http://biblioteca.clasco.edu.ar/clasco/se/20160624045419/GolpeEnBrasil.pdf>

Gentili, p; Santa María, V; Trotta, N. (2016). *Golpe en Brasil: genealogía de una farsa*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Octubre.

Hoffmann, G. (09 de 08 de 2016). *TV Senado*. Obtenido de Impeachment - Sessão Extraordinária: <https://www.youtube.com/watch?v=Dkyqz-XcO7w>

IG São Paulo . (17 de marzo de 2016). Obtenido de Quem é o juiz que suspendeu a posse de Lula: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2016-03-17/quem-e-o-juiz-que-suspendeu-a-posse-de-lula.html>



Janary, J. (17 de Marzo de 2016). *Rosso é eleito presidente da comissão do impeachment; Jovair Arantes é relator*. Recuperado el 6 de Julio de 2016, de Câmara dos Deputados:

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505561-ROSSO-E-ELEITO-PRESIDENTE-DA-COMISSAO-DO-IMPEACHMENT-JOVAIR-ARANTES-E-RELATOR.html>

La Nación . (19 de 04 de 2016). Obtenido de Nicolás Maduro: "El golpe de estado en Brasil es una amenaza para toda América":  
<http://www.lanacion.com.ar/1890894-nicolas-maduro-el-golpe-de-estado-en-brasil-es-una-amenaza-para-toda-america>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. República Argentina. (12 de 05 de 2016). Obtenido de Información para la Prensa N°: 135/16:  
<https://www.mrecic.gov.ar/sobre-la-situacion-en-brasil>

Pereira B. H., C. P. (31 de Agosto de 2015).  
[http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/arEXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS](http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/arEXCELENTÍSSIMO%20SENHOR%20PRESIDENTE%20DA%20C%C3%80MARA%20DOS%20DEPUTADOS). Recuperado el 6 de Febrero de 2016, de MIGALHAS:  
<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/9/art20150901-04.pdf>

Prazeres, L. (10 de 05 de 2016). *Uol*. Obtenido de Governo alega "desvio de poder" e vai ao STF para anular impeachment:  
<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/10/agu-anuncia-que-vai-ao-stf-para-anular-impeachment.htm>

Pronunciamiento de Dilma Rousseff luego de la votación de la cámara de Diputados que dio apertura al proceso de juicio Político. (18 de Abril de 2016). Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=9-1p93xb3Mw&feature=youtu.be>

Rousseff D., D. S. (16 de Marzo de 2016). *Traducción propia: Audio de escucha telefónica de Dilma Rousseff y Lula da Silva*. Recuperado el 6 de Julio de 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=PuRPnOr3O4s>

Rousseff, D. (18 de Abril de 2016). *Dilma. Traducción propia: pronunciamento COMPLETO diz "me sinto injustiçada." pós aprovação de impeachment*. Recuperado el 18 de Abril de 2016, de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=9-1p93xb3Mw&feature=youtu.be>

Rousseff, D. (16 de Marzo de 2016). *ROUSSEFF, Dilma Traducción propia: Rousseff sobre las escuchas: "los golpes de estado comienzan así"*.

Recuperado el 6 de Julio de 2016, de Youtube:

<https://www.youtube.com/watch?v=PuRPnOr3O4s>

Rousseff, D. V. (12 de 05 de 2016). *Globo e SBT Vídeos*. Obtenido de Dilma Traducción propia:Pronunciamento De Dilma Rousseff Logo Após ser Notificada De Seu Afastamento da Presidência:

[https://www.youtube.com/watch?v=\\_AFpwbH6pQE](https://www.youtube.com/watch?v=_AFpwbH6pQE)

Senado federal. (19 de 04 de 2016). Obtenido de Veja a composição da Comissão Especial do Impeachment: Cerca de 150 deputados investigados participam da votação do impeachment

Senado Federal. (12 de 08 de 2016). Obtenido de Defesa de Dilma entrega argumentações finais e julgamento é marcado para dia 25:

<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/defesa-de-dilma-entrega-argumentacoes-finais-e-julgamento-e-marcado-para-dia-25>

Senado Federal. (12 de 08 de 2016). Obtenido de Rito do impeachment será definido na próxima semana:

<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/rito-do-impeachment-sera-definido-na-proxima-semana>

Senado Federal. (03 de 05 de 2016). Obtenido de Presidente Dilma não cometeu qualquer crime que justifique o impeachment, afirmam juristas:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/03/presidente-dilma-nao-cometeu-qualquer-crime-que-justifique-o-impeachment-afirmam-juristas>

Serra, J. (25 de 02 de 2016). *Camara dos Deputados*. Obtenido de PL 4567/2016 : <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2078295>

Temer, M. (12 de 05 de 2016). *Palácio do Planalto*. Obtenido de Áudio do discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado - Palácio do Planalto:

<http://www2.planalto.gov.br/presidente-em-exercicio/audios/audios/audio-do-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto-28min12s>

TV Senado. (11 de 05 de 2016). Obtenido de Admissibilidade do Impeachment - 11/05/2016 (Parte 1 - manhã):

<https://www.youtube.com/watch?v=p3yRey552f4>

TV Senado. (11 de 05 de 2016). Obtenido de Admissibilidade do Impeachment:  
<https://www.youtube.com/watch?v=kLl4gsZALvc>

TV Senado. (15 de 05 de 2016). Obtenido de Defesa tem até 27 de julho para entregar alegações finais à Comissão do Impeachment:  
<http://www.senado.leg.br/noticias/TV/Video.asp?v=434305>

TV Senado. (27 de 07 de 2016). Obtenido de Defesa de Dilma ganha mais 24 horas de prazo para argumentos finais:  
<https://www.youtube.com/watch?v=KeMZgQ6NUhY>

Unasur. (18 de 04 de 2016). Obtenido de Declaración del Secretario General de UNASUR sobre la decisión de la Cámara de Diputados de Brasil de avanzar en el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rousseff:  
<http://www.unasursg.org/es/node/658>

Vieira, A. (12 de 08 de 2016). *Senado Federal*. Obtenido de Defesa entrega argumentos finais e julgamento de Dilma Rousseff é marcado para 25 de agosto: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/12/defesa-entrega-argumentos-finais-e-julgamento-de-dilma-rousseff-e-marcado-para-25-de-agosto>

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

PSDB, partido de la Social Democracia Brasileña.

PT, Partido de los Trabajadores.

PMDB, Partido de Movimento Democrático Brasileño

PP, Partido Popular

PSB, Partido Socialista Brasileño

PSD, Partido Social Democrático

DEM, Demócrata

PR, Partido de la República

PRB, Partido Republicano Brasileño

PTB, Partido Laborista Brasileño

SD, Solidaridad

PSC, Partido Social Cristiano

PPS, Partido Popular Socialista

PTN, Partido Laborista Nacional

PDT, Partido Democrático Laborista

PHS, Partido Humanista de la Solidaridad

PV, Partido Verde

PROS, Partido Republicano de la Orden Social  
PSL, Partido Social Liberal  
PTdoB, Partido Laborista de Brasil  
REDE, Rede Sustentabilidad  
PEN, Partido Ecológico Nacional  
PMB, Partido de la Mujer Brasileña  
PCdoB, Partido Comunista de Brasil  
PSOL, Partido Socialismo y Libertad  
Inc., Inciso  
Art., artículo  
OAB, Orden de los Abogados de Brasil  
STF, Supremo Tribunal Federal  
AGU, Abogacía General de la Unión,  
MERCOSUR, Mercado Común del Sur.  
UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas



# CRISTINA FERNÁNDEZ, MICHELLE BACHELET Y DILMA ROUSSEFF. UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN FEMENINA EN EL PARLAMENTO Y EN LOS MINISTERIOS

*Bárbara Luciana Bravi*

## RESUMEN

El trabajo indaga acerca de la participación política femenina y las pujas que llevaron al crecimiento de niveles progresivos de incidencia tanto en los Parlamentos como en los Gabinetes, en el marco de una situación histórica inédita como la presidencia simultánea de tres presidentes mujeres en el continente, Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Michelle Bachelet en Chile y Dilma Rousseff en Brasil. Nos proponemos analizar diferencias y similitudes, así como también el proceso que permitió a las mujeres acceder a lugares de poder, y como es esa representación legislativa y ejecutiva.

**Palabras clave:** América Latina - Mujeres - Política - Cuotas - Participación política

## ABSTRACT

The paper focuses on the political participation by women and bids that led to the growth of progressive levels of incidence both in Parliament and in the Cabinet, in the context of an unprecedented historical situation as the simultaneous presidency of three women presidents on the continent, Cristina Fernandez de Kirchner in Argentina, Michelle Bachelet in Chile and Dilma Rousseff in Brazil. We analyze differences and similarities, as well as was the process that

allowed women access to places of power , as is the legislative representation and executive .

**Key words:** Latin America - Women - Politics - Quotes - Political Participation

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es indagar acerca del rol de las mujeres políticas latinoamericanas, en un momento en que en el continente sudamericano accedieron al más alto cargo, tres presidentes mujeres, como Cristina Fernández en Argentina, Michelle Bachelet en Chile y Dilma Rousseff en Brasil.<sup>114</sup>

Nos interesa a los fines del mismo poner de relieve la participación política de las mujeres tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo y ministerial, bajo la premisa que en los últimos 20 años se ha producido un avance progresivo de la participación femenina en política.

Patricia Gabaldón se pregunta por qué en la actualidad hay más mujeres con poder en Latinoamérica, el Banco Mundial estipulaba en 2010 un porcentaje de mujeres con responsabilidades políticas cercano al 24% sólo en Latinoamérica frente a una media de un 19% en Europa. La autora resalta el progreso educativo global de estos países que ha mejorado la situación de la mujer, y por otro lado la mayoría de las democracias americanas son regímenes relativamente jóvenes, donde la mujer se incorporó de la misma manera que el hombre, lo que ha permitido el mismo tiempo de acceso a la esfera política. Esta última premisa resulta demasiado generalista, vista desde una perspectiva de equidad. Sin embargo encontramos interesante la mención acerca de las percepciones, donde la mujer estaría vista como un perfil político más honesto que los políticos hombres.

Este progresivo crecimiento que se ha plasmado en cifras de participación se he venido sosteniendo a diferentes ritmos, según el lugar que observemos. A nivel mundial el porcentaje de mujeres que ocupan puestos legislativos tuvo una incidencia del 17,7% en 2010, mientras que en 1995 era de 11,3%. La proporción de mujeres que ocupa carteras ministeriales en los Ejecutivos es de 16%, aunque vale la aclaración de Fernández Poncela, que afirma que en la mayoría de los casos se trata de las llamadas “carteras de segunda categoría”, muchas veces vinculadas a los asuntos sociales. Según el informe en 22 países relevados las mujeres ocupan más del 30% de las carteras ministeriales, siendo seis de esos países, latinoamericanos. El porcentaje de mujeres ministras o secretarías de

---

114 Para marzo de 2014 las presidencias de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica estaban ocupadas por mujeres. Costa Rica no mencionado arriba, estaba gobernado por Laura Chinchilla.

Estado se ha incrementado en la región de 17% a un 23%, entre 199 y 2008, (Fernández Poncela, Ana M., 2008:58).

Los casos regionales más notables son los de Chile y Ecuador, donde son mujeres 9 de 23 y 7 de 16 Ministros, respectivamente, mientras que en Argentina las féminas son el 38 por ciento de todos los legisladores, y en Ecuador un tercio.

Un hecho singularmente notable es que, contrariamente a la tendencia histórica de ser un recinto masculino y hasta castrense, los Ministerios de Defensa estuvieron simultáneamente en una época al frente de mujeres en cuatro países de la región (Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay), tres de los cuales sufrieron dictaduras militares en los años 70 (Pairone, A. 2007).

El incremento de la presencia de mujeres en los legislativos se relaciona directamente con las cuotas de género que establecen la obligatoriedad de asegurar la participación femenina en las listas y candidaturas de los partidos políticos. Hay más mujeres en sus escaños y en puestos directivos, pero los hombres siguen en general al mando de carteras “duras”, en asuntos de Estado como economía y hacienda, seguridad e interior o infraestructuras; mientras que ellas mayoritariamente gestionan asuntos “blandos”, como sociales, salud o educación.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La progresiva participación femenina en lugares importantes de gobierno, ha sido posible gracias a un proceso amplio de cambios socioeconómicos que se ha desarrollado en América Latina durante los últimos 20 años, desde el incremento de la participación laboral, hasta el incremento en los niveles educativos.

Las mejoras en el capital humano, en el sentido de la adquisición de más capacidades por parte de las mujeres para asumir liderazgo, tienen relación directa con los grados de escolaridad. También la apertura cultural a la participación femenina en la vida pública, tuvo mucho que ver con las luchas históricas de las mujeres y los movimientos al respecto, así como las transformaciones, la globalización y la revolución en las telecomunicaciones. Asimismo, hay que mencionar la globalización en la región y la proliferación de legislación favorable en el ámbito internacional y doméstico en lo referido a temas de mujeres, comisiones y programas específicos (Fernández Poncela Anna M., 2006: 117-129).

Si bien estos cambios han sido graduales a la vez que progresivos con diferentes matices de acuerdo a la coyuntura social, política y económica de cada país, también es cierto que todavía dista de haber igualdad de oportunidades, y en muchos aspectos también hubo desigualdades consolidadas.



Por su parte Heller, considera que las mujeres están entre el “techo de cristal y el piso engomado”, donde el techo de cristal es la limitación invisible que tienen en las organizaciones para su desarrollo gerencial y el piso engomado y pegajoso está marcado por las propias limitaciones que se auto imponen las mujeres por privilegiar sus roles en la familia o no animarse a dar el “salto” (Heller 2006:1).

Otra situación que se encuentra en el camino de las mujeres para el acceso a un espacio público es que, las mismas deben demostrar más méritos en cuanto a educación superior, universidad, títulos y jerarquías.

Gracias a los procesos de democratización en América Latina se inauguró un nuevo espacio de participación, también a través de nueva legislación que abrió comisiones para tratar temas de mujeres y las cuotas que garantizan un mínimo de presencia femenina en las listas, situación que llevó a un incremento de legisladoras mujeres (Buvini y otros 2004).

Antes de tomar las riendas del Poder Ejecutivo de sus países, las mujeres ya contaban con una amplia presencia en el Poder Legislativo, incrementada con la reforma de los sistemas electorales y la entrada en vigor de leyes que establecen cuotas mínimas de representación. Sin embargo, la influencia efectiva que ejercen en los Parlamentos es discutible, donde impera el presidencialismo y donde se pone la mirada en la legitimidad del liderazgo de una mujer que es electa como Presidente. Es decir, cuanto ha dependido de la voluntad de hombres y cuanto de sus propias cualidades, tanto en el caso de Cristina Fernández, como en el de Bachelet y el de Rousseff, todas fueron sucesoras de hombres muy populares (Néstor Kirchner, Ricardo Lagos y Lula Da Silva) y candidatas de las mismas coaliciones de partidos.<sup>115</sup>

América Latina es líder en la representación de las mujeres en los tres Poderes del Estado, donde cerca de un cuarto de los cargos son ocupados por mujeres. Si bien esta cifra está por encima del promedio mundial, se encuentra aún lejos de la paridad de representación. Los sistemas electorales de representación proporcional y las cuotas de representación de género han sido las herramientas más efectivas para mejorar el acceso de las mujeres a puestos de decisión, sin embargo, la representación real permanece en general por debajo de la representación establecida en las leyes de cuotas. En un informe de las ONG que componen la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas en Latinoamérica y el Caribe, destacan que a partir de los

---

115 Maye, Primera 2013:

[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/21/actualidad/1387641046\\_041453.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/21/actualidad/1387641046_041453.html).

Fecha de consulta 11 de julio de 2016

objetivos de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 se han creado en casi todos los países mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer.<sup>116</sup>

## LA POLÍTICA DE CUOTAS

En América Latina, en la década de 1990 hubo once países que introdujeron en sus legislaciones los cupos o cuotas de género. La aceptación que existe en torno a las cuotas, muestra que la población considera que las mismas son beneficiosas para el continente. Si bien Latinoamérica ocupa un lugar intermedio en la distribución mundial de la representación femenina, todavía está lejos de alcanzar el objetivo de la igualdad política.

En Argentina se aprobó la Ley de Cupos, que garantiza la presencia de mujeres en un 30% como candidatas a puestos de elección popular en ubicaciones con posibilidad de salir electas. En otros países, como México, Uruguay, Chile, Brasil, Paraguay, Venezuela y Nicaragua, varios partidos tienen normas de este tipo, al margen de que se cumplan o lleven a la práctica realmente. En general se tiene la idea de que los mayores obstáculos para el acceso de las mujeres a puestos políticos están dentro de la estructura política institucional, en especial en los partidos políticos más que en la sociedad (Fernández Poncela Anna M., 2006: 124-127).

Argentina fue el primer país en el mundo en incorporar una cuota mínima de candidaturas para mujeres en su legislación electoral. Con anterioridad a la sanción de la norma la presencia femenina en el Congreso no superaba el 6% del total de las bancas. Debido a los efectos positivos de la ley sobre la participación cuantitativa de mujeres en el Poder Legislativo, la experiencia argentina es internacionalmente considerada como exitosa y ha inspirado las estrategias en otras realidades latinoamericanas (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 99-100).

La ley de cupo permitió jerarquizar la cuestión de la igualdad de género en el debate público y alentó el reconocimiento estatal de ciertos derechos como el derecho a acceder a las instancias de toma de decisión públicas.

A diferencia de lo observado en Argentina, en el caso de Brasil la adopción de cuotas no fue el corolario de una estrategia de lucha colectiva ni de alianzas entabladas entre las parlamentarias y sectores del movimiento de mujeres. En 1991, el Partido de los Trabajadores (PT) adoptó una cuota mínima del 30% para cualquiera de los sexos en sus órganos de dirección, transformándose en uno de los primeros partidos políticos latinoamericanos que promovieron una mayor

---

116 (Sangiorgio Lucía, 2015: <http://www.politicargentina.com>, fecha de consulta: 24 de julio de 2016

igualdad entre varones y mujeres por esta vía. Sin embargo, ningún partido brasileño adoptó cuotas de género en sus listas de candidatos para escaños legislativos de forma voluntaria, y tampoco hay registros que señalen la discusión de este tipo de medidas en otros sectores u organizaciones sociales del país.

Como resultado la Ley N° 9.100, sancionada el 29 de septiembre de 1995, estableció simplemente que “[el] veinte por ciento, como mínimo, de las vacantes de cada partido o coalición deberán ser cubiertas por candidaturas de mujeres” referido al orden municipal. En 1997 se sanciona la Ley electoral N° 9.540 que estableció que “cada partido o coalición deberá reservar un mínimo de treinta por ciento y un máximo de setenta por ciento para candidaturas de cada sexo”. Es importante precisar que la exigencia de “reservar” un porcentaje determinado de candidaturas no implica destinarlo necesariamente. En Brasil las cuotas de género para candidaturas no se cumplen y si bien durante los períodos electorales al interior de algunos partidos existen mujeres que discuten, promueven y organizan actividades de capacitación para las candidatas, no llegan a desarrollar estrategias de presión al respecto (Marx, Borner y Caminotti, 2006: pp. 61-81).

Chile, que no cuenta con una ley de cuotas, exhibe uno de los niveles de participación femenina en el Poder Legislativo más bajos de la región. En 2009, sólo se registraron dos mujeres entre 38 senadores nacionales, así como 18 diputadas sobre un total de 120 bancas en la Cámara baja. En las elecciones legislativas realizadas entre 1989 y 2005, algo más de un 90 por ciento de las candidaturas presentadas por los partidos con representación parlamentaria ha correspondido a hombres. En 2007 la Presidenta Bachelet envió al Congreso un proyecto de ley que plantea establecer una “participación política equilibrada de hombres y mujeres” y el desarrollo de “mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular”, sin embargo las medidas no contaron con suficiente consenso (Gusta y Caminotti, 2010).

## ESTILOS DE LIDERAZGO

Frente a los cambios que impone la nueva realidad, hay nuevas necesidades de liderazgos donde las “características” femeninas tienen una naturaleza acorde, como un estilo de liderazgo abierto, no competitivo, innovador, flexible, consultivo, comunicativo, colaborativo, persuasivo y cooperativo. Desde este punto de vista las mujeres saben compartir el poder y la responsabilidad, combinan intuición y racionalidad, desarrollan habilidades interpersonales como la empatía y la capacidad de escuchar. Se considera que hasta la forma de resolución de conflictos es más pedagógica y dialoguista al buscar que todos salgan ganando.

(Fernández Poncela, Ana M., 2008:62). En este sentido, encontramos que las características que menciona la autora bien se encuentran en sintonía con la teoría del poder blando de Joseph Nye, referido a los beneficios de un liderazgo basado en la persuasión en lugar de la coerción.

La contracara de las supuestas “bondades” de un rasgo femenino de liderazgo, es que para muchos autores, las mujeres una vez que llegan al poder se “masculinizan” (Buvinic, Mayra y Roza, Vivien, 2004: 14-15).

Otros de los aspectos que se resaltan respecto a los liderazgos femeninos tienen que ver con que las mujeres son percibidas como menos proclives a la corrupción como que también tienden a ser más democráticas en los espacios políticos que los hombres.

Resulta interesante la premisa que refiere a que una vez que las mujeres comienzan a participar en la vida política las supuestas diferencias comienzan a neutralizarse mediante la socialización, por lo que existe cierto escepticismo a creer que las mujeres desarrollen estilos diferentes de hacer política (Fernández Poncela, Ana M., 2008:64).

## LIDERAZGOS FEMENINOS PERSONALISTAS: SIMILITUDES

La teoría personalista concibe el liderazgo como parte de la personalidad, es decir el líder se caracteriza por cualidades de manera intelectual, emocional y física. Warren Bennis es el autor principal de este enfoque sobre el liderazgo y basa el liderazgo en el carisma personal y en la ética del individuo, señala que los líderes consiguen que los demás se comprometan con ellos en la búsqueda de sus sueños. También señala Bennis que los líderes deben tener unas condiciones naturales especiales –“el liderazgo es como la belleza, nadie la puede definir, pero cuando alguien la ve, la reconoce” – que pueden reforzarse a través de su formación personal, de su comportamiento y de su actitud (Bennis, W. 1985).

En este sentido, las tres presidentes han desarrollado liderazgos personalistas. En la Argentina, el de Cristina Fernández se asienta en la tradición del peronismo y el derrumbe de los partidos políticos luego de la crisis de 2001-2002. En Brasil, el sistema político no se derrumbó, pero de larga data los partidos han tenido poco peso y es así que Dilma Rousseff, siguiendo los pasos de Lula Da Silva, impuso el suyo. Curiosamente, en esto también Chile se acerca ahora a los otros dos casos: el descrédito de las coaliciones de izquierda y derecha que gobernaron el país en las últimas dos décadas es marcado y Michelle Bachelet debió

más su elección al vínculo personal que supo tejer con la opinión pública que a las fuerzas políticas que la apoyaban. Además, tanto Cristina Fernández como Dilma Rousseff y Michelle Bachelet forman parte de una misma generación cuyo compromiso político comenzó en los años 70, tiempo de dictaduras en la región y en sus países respectivos. El padre de Bachelet fue torturado y murió en prisión; ella también fue detenida antes de partir para el exilio. Rousseff, entonces activista de la izquierda guerrillera, fue encarcelada y torturada. Fernández no fue directamente afectada por la dictadura argentina, pero muchos de sus compañeros de las juventudes peronistas fueron asesinados.<sup>117</sup>

Coincidentemente el origen de las tres mandatarias tiene matices comunes, el contexto de dictadura, la generación del 70', la militancia social y la mirada revolucionaria de cambio son rasgos e identidades que comparten cada una desde su país. Los inicios políticos de las presidentes tienen como base una creencia compartida sobre la desigualdad del sistema, y la necesidad de corregir esta deuda histórica.

Aunque también nos gustaría poner de relieve algunas diferencias. Dilma y Michelle fueron víctimas de detenciones arbitrarias y torturas por parte de las dictaduras militares en Brasil y Chile, respectivamente. Bachelet estuvo en el exilio, y Dilma continuó su militancia e inclusive se radicalizó hasta llegar a hacer parte de un movimiento que utilizó la fuerza contra la dictadura en su país. Cristina en cambio, inició su militancia en las juventudes del peronista Partido Justicialista en los años 70 y con su marido, Néstor Kirchner decidió retirarse de la actividad política durante la última dictadura militar de la Argentina, situación que de alguna manera la resguardó de eventuales persecuciones políticas.

## CRISTINA, MICHELLE Y DILMA

Cristina Fernández de Kirchner llegó a la presidencia a los 54 años. Es abogada, madre de dos hijos y peronista. Fue diputada nacional, senadora y jugó un rol clave en el gobierno de su marido Néstor Kirchner. Cristina se consagra ganadora en las elecciones presidenciales en 2007, en primera vuelta con el 45,29 % de los votos positivos, con uno de los más holgados márgenes de ventaja desde el retorno de la democracia en 1983.

Michelle Bachelet es una militante socialista con una larga carrera política, fue Ministra de Salud y de Defensa. De profesión pediatra y madre de tres hijos. Bachelet bromeaba respecto a cumplir con cuatro pecados capitales (madre

---

117 Buchet, 2013: <http://es.rfi.fr/americas/20131216-tres-presidentas-amigas>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2013

soltera, agnóstica, socialista y profesional). Con la llegada de Bachelet la mitad de sus veintidós ministerios fueron puestos en manos de funcionarias, de manera curiosa dado que Chile es uno de los países más conservadores del continente.

Dilma Rousseff fue la primera mujer en convertirse en Presidente de Brasil, asumiendo el cargo el 1° de enero de 2011. Esta economista se destacó por desempeñarse como Ministra de Energía y Jefa del Gabinete Civil de la Presidencia durante el gobierno del presidente Luiz Inacio Lula Da Silva. Brasil a diferencia de Chile, tiene una baja tasa de participación femenina en carteras ministeriales.

## MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO

El promedio regional de legisladoras nacionales aumentó de manera notoria entre 1990 y 2014, pasando de 9 a 25%. Entre los países estudiados, la presencia de mujeres en los legislativos varía. En los extremos, Brasil con un 11% de legisladoras nacionales y Bolivia, cuya Cámara baja es la única de la región con composición paritaria (51% de diputadas). Los mejores resultados se corresponden con la vigencia de leyes de paridad con mecanismos de alternancia (como en el caso líder de Bolivia) y de cuotas con mandatos de posicionamiento (Argentina y México). En cambio, los escenarios menos favorables se observan allí donde no se usan cuotas (Senado de República Dominicana) o donde estas no permiten contrarrestar las desventajas de un sistema electoral adverso (Cámara de Diputados de Brasil). Esta evolución nada tiene que ver con los niveles de desarrollo nacionales, sino con avances democráticos que instalan la paridad, o al menos las cuotas, como ideal político y social (Neus Bernabeu, 2016).

El informe Mujeres en el Parlamento en 2013 de la Unión Interparlamentaria (UI) muestra que el porcentaje mundial de escaños parlamentarios ocupados por mujeres alcanzó el 21,8% tras las elecciones de 2013, mientras que para las Américas el número ascendió a 25,2%. 3036 mujeres obtuvieron escaños en las elecciones de ese año a nivel mundial. Según datos de la Unión Interparlamentaria, el promedio mundial actual es del 22,1% de cargos parlamentarios ocupados por mujeres, y el promedio en las Américas es del 26,4%. De acuerdo con datos de “ONU Mujeres”, el porcentaje mundial de mujeres presidentes de Parlamento apenas ha aumentado del 14,2% en 2012 a 14,8% en 2013. En comparación, el porcentaje de mujeres vicepresidentes de Parlamento en el mundo es

significativamente mayor, de 26,5%, lo que sugiere que este es a menudo el “techo de cristal” para las mujeres parlamentarias.<sup>118</sup>

## EL CASO DE CHILE

En el Parlamento, 1 de cada 10 son legisladoras mujeres. De acuerdo con un informe del barómetro Equidad, la tasa de mujeres en el mundo laboral en Chile es del 47,6 por ciento. En el gobierno de Sebastián Piñera había 6 mujeres en los 22 ministerios del gobierno, pero en el Congreso sólo representaban un 13% en el Senado y un 14% en la Cámara de Diputados, frente al 20,3% del promedio mundial (Salazar, E. 2014 <https://eju.tv/2014/01/bachelet-gobernar-un-chile-con-baja-participacion-politica-femenina/>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2014) en nota

En las elecciones de 2013 se aumentó de 17 a 19 las diputadas y de cinco a siete las senadoras. Las mujeres representan el 16% (del Parlamento), siendo que antes eran el 12%.<sup>119</sup>

## EL CASO DE BRASIL

Para 2014, aún con un crecimiento del 38% de mujeres candidatas, el número de electas para la Cámara de Diputados y para el Senado Federal tuvo un aumento ínfimo. En esta elección, 8.120 mujeres compitieron en todos los cargos. Solamente 51 diputadas federales fueron electas, que representan el 9,9% de la composición de la Cámara. En 2010, 45 mujeres constituyeron la bancada femenina, representando el 8,8%. En el Senado, cinco mujeres fueron electas en 27 vacantes disputadas, con esto pasaron a tener 11 senadoras de 81 integrantes del Senado, representando el 13,6%. En cinco estados (Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba y Sergipe) ninguna mujer fue electa para la representación en Brasilia. En dos Estados (Amapá y Tocantins) fueron electas el 38% y en otros tres estados (Rondonia, Roraima y Piauí) las mujeres electas alcanzaron el 20%.<sup>120</sup>

---

118 Las mujeres en el parlamento:2013, Informe UI en <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2013-s.pdf>

119 Vívelo Hoy, Agencia EFE, 11/19/13, El Mundo

120 Ruy, Marcos A. 2014 <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=82830>

## EL CASO DE ARGENTINA

El Parlamento argentino es uno de los cuatro con mayor representación femenina de América Latina y el 17<sup>o</sup> a nivel mundial, por delante en gran parte de los países del llamado “Primer Mundo”.

En el período 2014-2015 las mujeres ocuparon el 40% de las bancas en la Cámara de Senadores y un 37% en la de Diputados. Siendo 95 legisladoras en Diputados (una menos que en 2012-2013), mientras que en el Senado se sumaron dos bancas femeninas más, con lo que el número de escaños ocupados allí por mujeres ascendió a 29.<sup>121</sup>

## MINISTRAS DE GOBIERNO

Los gabinetes latinoamericanos se han poblado de mujeres. Curiosamente, en este proceso figura a la vanguardia Chile, una de las sociedades más conservadoras de nuestro continente. En efecto, con la llegada de Michelle Bachelet (2007) la mitad de sus veintidós ministerios fue puesto en manos de funcionarias. Perú, Nicaragua, Uruguay, Argentina y Venezuela le siguen en importancia. Sus presidentes han decidido cubrir un tercio de las carteras ministeriales con mujeres destacadas por el “peso” de sus respectivas biografías de compromiso político y social. Frente a este lote de países se encuentran Brasil, Paraguay y varios estados centroamericanos con una tasa más baja de mujeres en el gobierno. Con mayor o menor participación en esos gabinetes, las ministras no son solo protagonistas en áreas “neutras” de gobierno en términos de género, como la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, la salud o las políticas sociales. Aún más: en tiempos recientes han sido convocadas para incidir en las políticas dirigidas hacia las fuerzas armadas.<sup>122</sup>

## ARGENTINA

En la primer presidencia Cristina tuvo 4 Ministras mujeres para los 17 Ministerios, esto nos grafica un 23,5% de representación ministerial femenina en

---

121 (Clarín, Entremujeres, [http://entremujeres.clarin.com/genero/congreso-directorio\\_legislativo-cupo\\_femenino-genero-trabajo-mujeres\\_0\\_1334273800.html](http://entremujeres.clarin.com/genero/congreso-directorio_legislativo-cupo_femenino-genero-trabajo-mujeres_0_1334273800.html)) Fecha de consulta: 26 de julio de 2016) nota al pie

122 <http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=5495>



su primer gobierno, mientras que la cifra se redujo a 3 Ministras en la segunda presidencia (17,6%).

1. Ministra de Industria: Débora Giorgi
2. Ministra de Defensa: Nilda Garré
3. Ministra de Desarrollo Social: Alicia Kirchner
4. Ministra de Salud y Ambiente: Graciela Ocaña

Para el segundo mandato, permaneció Alicia Kirchner en Desarrollo Social, Nilda Garré asume como Ministra de Defensa, y Teresa Parodi como Ministra de Cultura.

## BRASIL

De los 39 Ministerios brasileños durante la primera presidencia de Dilma sólo siete carteras estuvieron dirigidas por mujeres, es decir las mujeres representan un 17,9%:

1. Ministerio de Cultura: Anna de Hollanda, Marta Suplicy y Ana Cristina Wanzeler
2. Ministerio de Desarrollo Social: Tereza Campello
3. Ministerio de Medio Ambiente: Isabella Teixeira
4. Ministerio de Derechos Humanos: Ideli Salvati
5. Ministerio de Igualdad Racial: Luiza Barros
6. Ministerio de Planeamiento: Miriam Belchior
7. Ministerio de Políticas para Mujeres: Eleonora Menicucci

Para el segundo gobierno de Dilma los Ministerios que se mantuvieron igual fueron los de Políticas para las Mujeres, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Derechos Humanos. Mientras que en el Ministerio de Igualdad Racial fue reemplazada Luiza Barros por Nilma Lino Gomes. Y se sumó el Ministerio de Agricultura con una nueva Ministra: Katia Abreu. Mientras que se perdió el cargo de Ministro mujer al frente de Planeamiento, es decir que en la sumatoria se restó un Ministerio quedando 6 en manos de mujeres.<sup>123</sup>

## CHILE

De acuerdo con el último relevamiento de “ONU Mujeres”, Chile se ubica en el puesto número catorce en un ranking de 189 países según el porcenta-

---

123 O Globo, Política, <http://g1.globo.com/politica/ministros-do-segundo-mandato.html>. Fecha de consulta 22 de julio de 2016

je de mujeres con cargos ministeriales en el gobierno. De los **23 ministros** que designó Bachelet en su segundo mandato, **nueve** son del sexo femenino, lo que representa el 39,1% del gabinete.

La lista de ministras nacionales incluye a:

1. La socióloga Claudia Pascual en el Servicio Nacional de la Mujer,
2. La ex senadora Ximena Rincón, a cargo de la Secretaría General de la Presidencia,
3. Javiera Blanco en Trabajo y Previsión Social,
4. María Fernanda Villegas en Desarrollo Social,
5. Natalia Riffo en Deporte;
6. Aurora Williams en Minería,
7. Helia Molina a cargo de Salud, especialista en Salud Pública;
8. Paulina Saball en Vivienda y Urbanismo
9. Claudia Barattini en Cultura, quien viene del ámbito de las asociaciones civiles<sup>124</sup>

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha intentado hacer un breve recorrido sobre la participación de las mujeres en política, espacio que hasta no hace mucho tiempo era naturalmente asignado a los hombres, siendo la participación femenina una especie de excepción. Se proponen interrogantes con el fin de analizar las causas del incremento de la participación política femenina, de las cuales han surgido intentos por proveer al sistema de una proporción de representación al menos en los cargos electivos, como lo muestra la ley de cupo sancionada en Argentina, pionera en el mundo.

La paridad de puestos es aún una utopía al menos en cuanto nos referimos al ámbito legislativo. Este desequilibrio de poder es a la vez la causa y la consecuencia de las desigualdades en las instituciones y en la sociedad. Sin embargo ha habido avances, y una serie de iniciativas, que si bien no se han podido plasmar en normativas concretas, al menos lograron posicionarse como temas de agenda para la sociedad y los gobiernos.

Está comprobado que cuando las mujeres se encuentran en el parlamento promueven mucho más legislación a favor de las mujeres; al tiempo que son tenidos en cuenta los derechos de los niños, cuestiones de género y de las minorías, ejemplo de lo que mencionamos fue el matrimonio igualitario en Argentina.

---

124 Fuente: Barrio, Perfil, 15/03/2014, El Mundo

No existe un consenso sobre cuáles son los intereses de las mujeres, o más bien, que significaría representar los intereses de las mujeres, sí es suficiente con incluir en el debate la perspectiva de género, introducir esos temas en la agenda o proponer leyes y tratar que las mismas se aprueben (Martínez Rosón María, 2014: 160-163). También en esta línea se encuentra al menos un esbozo de respuesta a la pregunta de si es posible hablar de un estilo de liderazgo propio femenino, que plantea muchos interrogantes pero está basado en percepciones.

Durante la presidencia de Bachelet se promulgaron ocho leyes en materia de igualdad de género. Un hito importante durante su gobierno fue la presentación del proyecto de Ley sobre femicidio, que se convirtió en base de la actual legislación en la materia. Durante la presidencia de Cristina Fernández algunas de las leyes impulsadas por mujeres son la ley de salud sexual y reproducción responsable, parto humanizado, la ley de protección del niño, la niña y el adolescente, la que previene y sanciona la trata de personas y la que busca erradicar la violencia contra las mujeres.

En Brasil, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres dedicada a la planificación de las políticas de género, ha visto mermada su acción por la falta de ejecución presupuestaria y porque el país cuenta con una ley de cuotas ineficaz, al punto de tener uno de los índices de representación femenina más bajos de la región (Fernandez Ramil y Oliva Espinosa, 2012: 127).

Para graficar estos puntos expuestos, en el siguiente cuadro se expresan en valores porcentuales la incidencia de la participación femenina tanto a nivel legislativo como ministerial, es decir los cargos de Ministras en el Gabinete de Cristina Fernández, Michelle Bachelet y Dilma Rousseff.

Argentina	37%	40%	38,5%	23,5%
Brasil	9,90%	13,60%	11,75%	17,9%
Chile			16%	39,1%

Fuente: elaboración propia.

A modo de cierre, y dejando estas observaciones como punto de partida para un posterior trabajo, observamos que en Argentina gracias a la Ley de Cupo, la presencia femenina en el Congreso se ha mantenido y ha crecido en los últimos años, siendo la tasa de legisladoras mujeres de las más altas en la región, y muy superior comparativamente con los otros países analizados.

En el caso de Chile y Brasil la participación legislativa es aún baja, pero Chile a diferencia de Brasil y Argentina, ostenta una representación muy superior en los cargos ministeriales, que llega casi al 40%. Si bien no alcanza la paridad del 50% respecto a los hombres, la cifra es la más importante de la región. Finalmente Brasil, de los tres mandatos analizados es el que presenta niveles más bajos de participación femenina tanto en el Parlamento como en el Gabinete Presidencial.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Bennis Warren, (1985) "Leaders. The Strategies by Taking Charge".Harper & Row, Publishers, Nueva York. 112 p.
- Bernabeu, Neus (2016) "¿Qué tanto han cambiado los parlamentos de América Latina y el Caribe con la entrada de más mujeres?", Informe de la Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe en Gestión de Organizaciones. En: <http://www.wim-network.org/2016/02/¿que-tanto-han-cambiado-los-parlamentos-de-america-latina-y-el-caribe-con-la-entrada-de-mas-mujeres/> Fecha de consulta: 26 de julio de 2016.
- Buvinic Mayra y Roza Vivien (2004), "La mujer, la política y el desarrollo democrático de América Latina", Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Serie de Informes Técnicos, Washington DC.
- Fernández Poncela, Anna M. (2006), "Mujeres y política en América Latina: dificultades y aceptación social", Argumentos vol.19 no.51 México may./ago. pp. 117-129.
- Fernández Poncela, Anna M.(2008), "Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos", Nueva Sociedad N 218, pp. 57-71.
- Fernandez Ramil y Oliva Espinosa, (2012) "Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso", Nueva Sociedad No 240.
- Heller, Lidia (2004), "Mujeres, entre el techo de cristal y el piso engomado", en [www.lavozdelinterior.com.ar](http://www.lavozdelinterior.com.ar).
- Martínez Rosón, María del Mar (2014), "Mujeres y política en América Latina", Universidad Autónoma de Barcelona, Revista Iberoamericana, XIV, 54, PP. 160-163.

Marx, Jutta; Borner, Jutta; Caminotti, Mariana (2006), “Cuotas de género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada”, Universidad de Chile, Política, núm. 46, otoño, pp. 61-81

Marx, Jutta; Caminotti, Mariana y Borner, Jutta (2008) “¿En pie de igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina”, en Ríos Tobar, Marcela (Ed.), Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina, Santiago, Chile: Catalina, 250 p.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana (2010) “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Revista SAAP vol.4 no.1

Sangiorgio, Lucia (2015), “La brecha política de género en América Latina”. En: <http://www.politicargentina.com/notas/201503/5087-la-brecha-politica-de-genero-en-america-latina.html>. Fecha de consulta: 24 de julio de 2016.

Maye, Primera (2013) [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/21/actualidad/1387641046\\_041453.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/21/actualidad/1387641046_041453.html). Fecha de consulta 11 de julio de 2016

Buchet, Juan (2013) “Tres presidentas amigas”. En: <http://es.rfi.fr/americas/20131216-tres-presidentas-amigas>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2016

Gabaldón, Patricia (2012) “Las mujeres, al frente de la política latinoamericana”. En Infobae, 20 de abril. Link: <http://www.infobae.com/2012/04/20/1048744-las-mujeres-al-frente-la-politica-latinoamericana/>

Pairone, Alejandro (2007) “Crece en Sudamérica el poder de las mujeres”. En: <http://mural-guadalajara.vlex.com.mx/vid/crece-sudamerica-poder-mujeres-80521988>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2016.

Salazar, Eric (2014) “Bachelet gobernará un Chile con baja participación política femenina”. En: <https://eju.tv/2014/01/bachelet-gobernar-un-chile-con-baja-participacin-politica-femenina/>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2014.

“Preparan candidatas segunda vuelta electoral en Chile” en: <http://www.vivelohoy.com/noticias/8376645/preparan-candidatas-segunda-vuelta-electoral-en-chile>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2016.

“Cuántas legisladoras tiene el nuevo Congreso”. Clarín, Entremujeres, <http://entremujeres.clarin.com/genero/congreso-directorio-legislativo->

[cupo\\_femenino-genero-trabajo-mujeres\\_0\\_1334273800.html](#). Fecha de consulta: 26 de julio de 2016

Ruy, Marcos A. (2014) “Sólo 51 diputadas fueron electas para la Cámara Federal en las elecciones de este año” en:

<http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=82830>. Fecha de consulta: 26 de julio de 2016.

“Mujeres Ministras y en el Poder”, en:

<http://www1.rionegro.com.ar/diario/tools/imprimir.php?id=5495>, fecha de consulta: 21 de julio de 2016.

Barrio, Facundo “Con Bachelet al gobierno, las mujeres al poder en Chile” en Perfil, 15/03/2014, El Mundo.

“Os novos ministros do 2º governo Dilma” O Globo, Política,

<http://g1.globo.com/politica/ministros-do-segundo-mandato.html>. Fecha de consulta 22 de julio de 2016.



# EL ABORTO EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL DERECHO Y EL PODER

*Federico Larsen*

## RESUMEN

El siguiente trabajo tiene como primer objetivo analizar los principales impedimentos jurídicos al aborto que rigen en América Latina. Se analiza luego el rol que estas políticas tuvieron en la etapa progresista en la región. Finalmente, se propone una interpretación de la situación actual como expresión de una forma política de control sobre el cuerpo de las mujeres especialmente activa en nuestro continente.

**Palabras Clave:** Aborto, América Latina, Feminismo, Género, Poder.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze principal legal impediments to the practice of abortion in Latin America. It is then analyzed the role that these policies had in the politically progressive government period in the region. It is finally proposed an interpretation about the current situation as an expression of a political form of control over women's body, still being particularly active in our continent.

**Key Words:** Abortion. Latin America, Feminism, Gender, Power.

## INTRODUCCIÓN

El aborto es una de las prácticas más debatidas en las sociedades de América Latina. Desde argumentos morales, religiosos y políticos se han sostenido



diferentes posiciones que trascendieron el dualismo simplista de *a favor* y *en contra*, para plasmarse en una variopinta realidad jurídica que da cuenta de un debate sin dudas tan rico cuan extenso.

En la actualidad existen sendos proyectos de reforma a las legislaciones nacionales en ferviente discusión. El último caso, y de los más interesantes, es el de Chile, donde el gobierno de Michelle Bachelet ha propuesto una modificación a la prohibición total del aborto sancionada con la constitución pinochetista de 1989. En el mensaje que acompañó el envío del proyecto al poder legislativo, Bachelet sostuvo:

“Los hechos han demostrado que la prohibición absoluta y la criminalización de toda forma de interrupción del embarazo no ha impedido ni impiden su práctica en condiciones de riesgo para la vida y salud de las mujeres, y, por el contrario, se traducen en una vulneración de sus derechos. Esto representa un problema social del cual debe hacerse cargo cabalmente el Estado. En efecto, un Estado que respeta los derechos humanos no puede sentirse orgulloso ni satisfecho de amenazar con pena privativa de libertad a aquellas mujeres que se encuentran en esta disyuntiva”<sup>125</sup>

La introducción de “las tres causales” para la despenalización del aborto, aún en discusión en el poder legislativo chileno, recuerda los encendidos debates que vivió el parlamento uruguayo entre 2002 y 2012, que terminó con la aprobación de una ley de avanzada en el tratamiento del aborto en América Latina; o las reformas que en la última década reintrodujeron la prohibición total del mismo en Centroamérica. Esto ocasionó el resurgir de una discusión que, sin embargo, había sido mantenida viva por organizaciones sociales y grupos feministas en todo el continente, cuestionando la visión difusa en la legislación de muchos países de la región acerca de la maternidad y del rol de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, entre otros.

Lejos de la pretensión objetivista que cierta obsoleta rama de las ciencias sociales ha querido imponer en la producción académica, y atendiendo a la sensibilidad y el potencial político-social del tema a tratar, este estudio se ubica sin resquemores desde la perspectiva feminista que defiende el derecho inviolable de toda mujer a decidir sobre su propio cuerpo y sexualidad. Se realizó entonces un recorrido a través del derecho internacional, su jurisprudencia en América Latina

---

125 Mensaje de la presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Santiago de Chile, 31 de enero de 2015. Disponible en <http://3causales.gob.cl/pdf/1230-362-despenalia-interrupcion-emabrazo-3-causales-con-ingreso-camara.pdf> [Última consulta 26/07/2016]

y las legislaciones nacionales, para reflexionar alrededor de cómo el ejercicio del poder masculino se plasmó en un orden social y jurídico en torno a la cuestión del aborto, para luego bosquejar algunas reflexiones y aproximaciones.

## EL ABORTO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

El Derecho Internacional ha tenido históricamente un fuerte recelo en tomar una posición tajante con respecto al derecho al aborto. Principalmente, a causa de la pluralidad de opiniones en torno a la contradicción implícita que existiría entre los derechos de la mujer y aquellos que sostienen la existencia de derechos naturales del *nasciturus*. De allí que se hayan expresado a nivel internacional diferentes interpretaciones de lo sancionado en estos instrumentos. Ni la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se declaran al respecto. La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, firmada y ratificada por todos los Estados de América Latina (salvo Surinam y Paraguay, que sólo adhieren a la misma), obliga a los Estados parte a “eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia”<sup>126</sup>. Asimismo, los Estados parte deben garantizar “los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”<sup>127</sup>. Se trata de los únicos artículos que han sido interpretados luego en función de defender la voluntad de las mujeres a la hora de interrumpir su embarazo, en el ámbito de la Convención de 1979 y su Protocolo Facultativo, como veremos más adelante.

Resulta por demás sorprendente que el único instrumento jurídico de protección de los derechos humanos a nivel internacional, que se expresa abiertamente a favor del aborto sea el Protocolo sobre los Derechos de la Mujer en África, conocido también como Protocolo de Maputo, que en su artículo 14.2c ordena “proteger los derechos reproductivos de las mujeres a través de la autorización del aborto médico en casos de asalto sexual, violación, incesto, y donde el embarazo pone en peligro la salud mental o física de la madre o la vida de la

---

126 Artículo 12.1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> [Última consulta 26/07/2016]

127 Artículo 16 párrafo e)

mujer o del feto<sup>128</sup>. Sin embargo, éste, al igual que los tratados europeos que sí incluyen referencias explícitas al derecho de las mujeres a abortar, no tienen incumbencia para el ámbito que es objeto de nuestro estudio, con lo cual lo mencionamos sólo en función de subrayar la falta de instrumentos jurídicos específicos en América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones en el mundo.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud citados por Zuñiga (2015), se estima que el 58% de los embarazos no planeados en el mundo terminan en abortos. De éstos, el 41% se producen en países donde la interrupción voluntaria del embarazo es ilegal. La región con la tasa más alta de abortos es Europa Oriental, con cuarenta y tres abortos por cada mil mujeres en 2008; mientras que la región con la tasa más baja es Europa Occidental, que reúne a la mayor cantidad de legislaciones permisivas del aborto, con doce.

## COMITÉS Y CONFERENCIAS

Los informes de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo de 1994, y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, son los primeros documentos a los que hay que hacer referencia para comprender el encuadre de la cuestión del aborto en el Derecho Internacional. En ambas ocasiones, la discusión para la aprobación de los respectivos capítulos sobre derechos reproductivos y salud sexual fue protagonizada por las delegaciones de la Santa Sede por un lado, y las delegadas apoyadas por los movimientos feministas que acampaban afuera de las salas de conferencias, por el otro. En lo que Lamas (2007) define como “las batallas de El Cairo y Beijing”, la visión *pro-choice* obtuvo una tímida pero significativa victoria. En Egipto se reconoció al aborto inseguro como un “grave problema” para la salud pública<sup>129</sup>. En China, se agregó la recomendación de que los países revisaran las leyes que penalizan a las

---

128 Traducción propia del inglés. El original está disponible en

[http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/protocol\\_rights\\_women\\_africa\\_2003.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/protocol_rights_women_africa_2003.pdf) [última visita 22/07/2016]

129 “Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia”. Párrafo 8.25 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo disponible en

[https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/icpd\\_spa\\_2.pdf](https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/icpd_spa_2.pdf) [Última visita 22/07/2016]

mujeres cuando se someten a abortos ilegales<sup>130</sup>. Si bien los protocolos de acción adoptados por estas conferencias no son vinculantes para los Estados, marcan un hito en el reconocimiento de la problemática que representa el aborto en el mundo. Es a partir de El Cairo y Beijing que la temática comienza a tomar mayor impulso en el ámbito de los organismos internacionales.

A la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 le siguió el Protocolo Facultativo de 1999 -suscrito por todos los Estados de América Latina y el Caribe salvo Surinam, Honduras y Nicaragua- que reguló el sometimiento de los Estados parte a los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); que periódicamente publica recomendaciones para los Estados miembros<sup>131</sup>.

CEDAW trató específicamente el tema del aborto en sus recomendaciones n°24 de 1999 y n°30 de 2013. En la primera, el Comité recomendó: “En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos”<sup>132</sup>. Y más recientemente recomendó a los Estados que “garanticen que los servicios de atención de la salud sexual y reproductiva incorporen el acceso a información en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos; (...) servicios de aborto sin riesgo; atención posterior al aborto; (...) entre otras”<sup>133</sup>.

De los órganos convencionales de las Naciones Unidas reconocidos en la región, el CEDAW ha sido sin duda el más activo en cuanto a las recomendaciones acerca del respeto a los derechos humanos de las mujeres que deciden some-

---

130 “A la luz de lo dispuesto en el párrafo 8.25 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (...) considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales”. Párrafo 106K de la Plataforma de Acción IV Conferencia Mundial de la Mujer disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> [Última visita 22/07/2016]

131 Belice y Colombia sin embargo no han reconocido su competencia al respecto

132 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW (1999), Recomendación N° 24, párrafo 31, letra c, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDI/2001/1280.pdf?view=1> [Última consulta 21/07/2016]

133 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW (2013), Recomendación N° 30, párrafo 52, letra c, disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsldCrO-IUTvLRFDjh6%2FxpWCVoI%2BcjImPBg0gA%2FHq5T145h8m8g9JhJWmw3cmL0tkOFZEKEzM2P44Yy4AD0ysi7X1w4IK3F0pN0Rxa4Ss8jSf> [Última visita 21/07/2016]

terse a un aborto, tanto en aquellos adonde esto es considerado legal, como en aquellos países que lo prohíben por completo.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General N° 28, “La igualdad de derechos entre hombres y mujeres”, actualiza la interpretación acerca del párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y agrega que los Estados parte “deberán proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida”<sup>134</sup>. Más adelante, el Comité subraya que “necesita saber si el Estado Parte da a la mujer que ha quedado embarazada como consecuencia de una violación acceso al aborto en condiciones de seguridad” (párrafo. 11); y luego advierte que un “ámbito en que puede ocurrir que los Estados no respeten la vida privada de la mujer guarda relación con sus funciones reproductivas, como ocurre, por ejemplo, (...) cuando los Estados imponen a los médicos y a otros funcionarios de salud la obligación de notificar los casos de mujeres que se someten a abortos” (párrafo 20).

## EL ÁMBITO LATINOAMERICANO

En América Latina nos hemos valido más de la jurisprudencia a nivel internacional que de un sistema articulado de tratados y declaraciones acerca del derecho al aborto. La raíz de esta problemática es visible, y se encuentra en el surgimiento mismo del sistema americano de protección de los derechos humanos. El artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la vida en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

Hemos aquí uno de los principales problemas para el debate sobre el aborto en América Latina y el Caribe. En varios casos, este artículo ha sido invocado para obstaculizar la actividad estatal en favor de los derechos reproductivos de las mujeres<sup>135</sup>. El artículo debe ser entonces interpretado en función de la

---

134 Comité de Derechos Humanos: “Observación General N° 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres” párrafo 10. Disponible en [http://www.justiciaviva.org.pe/genero\\_justicia/normas/supranacionales/01.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/genero_justicia/normas/supranacionales/01.pdf) [Última consulta 25/07/2016]

135 Por ejemplo, el Tribunal Constitucional chileno declaró inconstitucional en 2008 una política pública de suministro de la pildora del día después basándose en el 4.1 de la Convención Americana.

lectura realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana, que tiene su hito fundacional en la sentencia del *caso Baby Boy* de 1981<sup>136</sup>. En esa resolución, la CIDH analizó la denuncia presentada por los Estados Unidos de América y el Estado de Massachusetts contra el fallo de 1977 de la Corte Suprema norteamericana, que absolvió a un médico que practicó un aborto con consentimiento de la madre, invocando justamente el artículo 4.1 de la convención. La CIDH desestimó el pedido de revisión de los Estados Unidos, al entender que la fórmula “en general” de ese artículo, puede inferir excepciones y una gradualidad en el sistema de protección de la vida. En términos de Saura (2015:7): “la protección que las normas internacionales ofrecen al *nasciturus* tiene más que ver con el derecho de la mujer de proseguir con garantías su embarazo, cuando así lo desea, que con la concesión de derechos subjetivos al concebido”.

Esta es la misma fórmula utilizada más recientemente por la propia CIDH en el caso *Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs Costa Rica* (2012), que terminó de despejar las dudas en el sistema interamericano de derechos humanos en torno al uso del término “concepción”. La Sala Constitucional de Costa Rica condicionó la fecundación in vitro en ese país a que no hubiese ninguna pérdida de embriones, condición científicamente imposible de garantizar. Zuñiga Añazco (2013), entiende que en el fallo de la CIDH, la concepción:

“...si bien es objeto de debate biológico, ético y religioso, no puede ser comprendida como un momento o proceso ajeno al cuerpo de la mujer, dado que un embrión no tiene ninguna posibilidad de supervivencia si la implantación no se produce. La decisión de la Sala Constitucional de Costa Rica afectaba entonces diferentes derechos: el derecho a la integridad personal, la libertad personal, la vida privada, la intimidad, la autonomía reproductiva, el acceso a servicios de salud reproductiva, a fundar una familia y el derecho a la igualdad” (Zuñiga Añazco 2013:265).

Asimismo, en el marco de la audiencia de 2011 sobre Derechos Reproductivos de las Mujeres en América Latina y el Caribe, la CIDH recordó a los Estados que:

“el aborto terapéutico es reconocido internacionalmente como un servicio de salud especializado y necesario para las mujeres cuya finalidad es salvar la vida de la madre cuando ésta se encuentra en peligro

---

136 Resolución n°23/81 de la CIDH disponible en

<https://www.cidh.oas.org/annualrep/80.81sp/EstadosUnidos2141.htm> [Última consulta 22/07/2016]

a consecuencia de un embarazo; servicio cuya negación atenta contra la vida, la integridad física y psicológica de las mujeres.”<sup>137</sup>

El marco internacional, sin embargo, no siempre se explicita en la formación de un sistema jurídico homogéneo y acorde en los Estados nacionales, y mucho menos en América Latina.

## EL ABORTO EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

En los ámbitos nacionales existe una multiplicidad de posturas con respecto al aborto, como difícilmente se podrá encontrar en otras regiones del mundo.

En América Latina podríamos dividir los estados en base a tres factores: aquellos que permiten el aborto bajo cualquier circunstancia, aquellos que imponen causales que justifiquen su práctica, y aquellos que lo prohíben bajo cualquier circunstancia. La situación en los 33 países de América Latina y el Caribe puede resumirse de la siguiente manera:

**Tabla 1: Despenalización del aborto por causales en América Latina y el Caribe**

	Vida de la mujer	Violación o Incesto	Salud Física y Mental	Malformación del Feto	Condición Socio-económica
Cuba	√	√	√	√	√
Guyana	√	√	√	√	√
Uruguay	√	√	√	√	√
Barbados	√	√	√	√	√
San Vicente y las Granadinas	√	√	√	√	
Colombia	√	√	√	√	
Belice	√		√	√	
Santa Lucía	√	√	√		
Ecuador	√	√			

137 Anexo al Comunicado de Prensa 28/11 sobre el 141° Período de Sesiones de la CIDH disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/028A.asp> [Última consulta 26/07/2016]

Bolivia	√	√			
Argentina	√	√			
México*	√	√			
Jamaica	√		√		
Trinidad y Tobago	√		√		
Brasil	√	√			
Panamá	√	√			
Saint Kitts y Nevis	√		√		
Costa Rica	√				
Perú	√				
Venezuela	√				
Paraguay	√				
Haití	√				
Guatemala	√				
Granada	√				
Dominica	√				
Bahamas	√				
Antigua y Barbuda	√				
Suriname	√				
República Dominicana					
Nicaragua					
Honduras					
El Salvador					
Chile**					

\*México, a excepción de la Ciudad de México donde el aborto es válido en todas las causas;



\*\*Chile se encuentra en proceso de discusión de una nueva ley que permite el aborto en tres causales.

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la CEPAL (2011) y la legislación nacional de cada país de la región.

En la tabla se encuentran reflejadas las cinco principales causales admitidas por los países de la región para la práctica de un aborto no punible. A éstas habría que agregarle una sexta, que es la simple voluntad expresa por parte de la mujer de interrumpir el embarazo, aceptada sólo en Cuba, Guyana y Uruguay.

Del análisis de la legislación sobre aborto en América Latina se desprende que solamente cinco países (es decir, el 13% de la región) admiten en sus legislaciones el aborto en todas las circunstancias. Cuba es pionera en este sentido, manteniendo la legalización del aborto desde 1965 hasta la semana doce de gestación; Guyana permite el aborto desde la reforma aplicada en 1995, también hasta la semana doce; el caso más reciente es el de Uruguay, que logró la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en 2012 luego de una larga discusión política de la que se dará cuenta más adelante. Tras su aprobación, los abortos registrados en el país bajaron de 33.000 al año a poco más de 8.000 según datos del Ministerio de Salud Pública de ese país. Una aclaración aparte merece el caso de México. En la Ciudad de México, desde 2007, el aborto es permitido en cualquier supuesto, dentro de las primeras doce semanas del embarazo; mientras que en todos los demás estados está regulado, de forma heterogénea, en base a sus causales.

El segundo grupo de países, el que impone una serie de limitaciones al acceso al aborto, es el mayoritario (72% del total examinado). Son veinticuatro países en total que reconocen la legalidad del aborto en caso de peligro de vida de la mujer. De éstos, nueve lo permiten en caso de que la mujer haya sido víctima de violación o incesto, siete si está en riesgo la salud física o mental de la madre, y sólo tres si se prueban malformaciones graves en el feto.

El 15% restante de los países de América Latina y el Caribe prohíbe el aborto en cualquier caso: se trata de República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Chile. Este último, sin embargo, se encuentra en fase de revisión de su legislación sobre el tema. En Chile el aborto terapéutico estaba permitido en el Código de Salud desde 1931, pero con la reforma constitucional de 1989, en las últimas semanas ya de la dictadura pinochetista, y por iniciativa del almirante José Toribio Merino, éste fue prohibido en todas las circunstancias.

Los movimientos feministas chilenos se vieron en una situación muy incómoda a la hora de reivindicar la revisión de esa iniciativa, ya que la Iglesia Católica apoyó con fuerza la prohibición del aborto, así como jugó un rol clave en la defensa de los derechos humanos básicos en los últimos años de la dictadura de

Pinochet. Sólo luego de muchos años, e innumerables casos de mujeres encarceladas o muertas por practicar o practicarse abortos clandestinos, el debate volvió a tener fuerza en el escenario político hasta la aprobación en marzo del 2016, en la Cámara de Diputados, del proyecto presentado por el gobierno de Bachelet de despenalización del aborto por tres causales: inviabilidad del feto, riesgo para la vida de la madre y violación. La aprobación por parte del Senado estaba prevista para finales del mismo año, aunque puede haber dilaciones por parte de sectores opositores.

También son llamativos los casos de algunos países centroamericanos, por haber modificado sus regímenes recientemente. Desde 1893, Nicaragua permitía el aborto en caso de violación o incesto y riesgo para la vida de la mujer. Sin embargo, tras una fuerte presión por parte de la Iglesia Católica (Lamas, 2010), en 2007 se aprobó la Ley N° 641 que modifica el Código Penal y prevé penas de hasta dos años de prisión para la mujer que se practique un aborto y de hasta diez para el personal de la salud que acceda a esta práctica. El Salvador también modificó en 2007 su legislación y República Dominicana en 2009, para prohibir el aborto en todas las circunstancias.

La situación descrita pone a la región en un evidente atraso con respecto al tratamiento que el Derecho Internacional, y otros países en el mundo dan en sus legislaciones al derecho al aborto. Sólo el 1% de la población mundial vive en países donde el aborto está totalmente penalizado, y todos se encuentran en nuestra región excepto el Vaticano y Malta. El 40% de la población mundial vive en países donde el aborto es completamente legal, la mayoría de los cuales se encuentra en Europa, mientras que en el resto del mundo se contemplan por lo menos dos causales para admitir el aborto no punible (Cook 2010). Según la OMS, el principal obstáculo para acceder al aborto seguro es una legislación restrictiva. En América Latina y el Caribe se registraron para el año 2008 más de 4.4 millones de abortos y de ellos prácticamente el 95% correspondieron a abortos inseguros, siendo el riesgo de muerte de 370 por cada 100.000 casos, mientras que el promedio para las regiones en desarrollo es de 220.

**Tabla 2: Penalización del Aborto en América Latina y el Caribe respecto a promedio mundial**

	América Latina y el Caribe	Mundo
Despenalización total	13,00%	29,00%

Despenalización según causales	72,00%	68,00%
Penalización total	15,00%	3,00%

Fuente: elaboración propia sobre la base de la OMS (2011) y CEPAL (2011)

Las limitaciones al derecho al aborto en países de América Latina, han sido objeto de intervención por parte de organizaciones internacionales en los últimos años. En 2005, el Comité de Derechos Humanos de la ONU condenó al Perú en el caso *K.L. vs Perú* por impedir un aborto legal en el país, a una menor que llevaba adelante un embarazo inviable. La CIDH tomó medidas similares en 2007 contra México<sup>138</sup> y en 2011 contra Argentina<sup>139</sup>. Más recientemente, el relator especial de las Naciones Unidas contra la Tortura, Juan Mendez, presentó un reporte sobre el aborto ante la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, y en declaraciones a la prensa aseguró que “la única conclusión razonable es que la prohibición absoluta del aborto viola la prohibición del trato cruel, inhumano y degradante y hasta de la tortura en determinados casos”<sup>140</sup>

A continuación, se citan las palabras de Saura (2015) que nos dan una primera aproximación a la cuestión del aborto desde una perspectiva del Derecho Internacional:

“...entiendo que el Derecho internacional de los derechos humanos ampara el derecho de la mujer embarazada a decidir no ser madre, sobre la base de su derecho a la vida privada, si bien el Estado: a) puede restringir dicho derecho, en aras de la moral o el orden público, a que la gestación no esté excesivamente avanzada y; b) tiene la obligación de no propiciar intervenciones que atenten contra el principio de igualdad, basadas además en estereotipos de género o sociales, como sería el caso del aborto selectivo o eugenésico” (Saura 2015:24)

Ahora bien, esta situación general es el marco internacional que permite la acción de movimientos capaces de modificar dinámicas histórico-sociales que se plasman en políticas públicas y reformas legislativas. En otras palabras:

“Los movimientos feministas fuertes y dinámicos se sirven de las convenciones y los acuerdos internacionales y regionales para in-

138 Informe n°21/07 de la CIDH disponible en

<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Mexico161.02sp.htm> [Última consulta 25/07/2016]

139 *L.M.R. Vs Argentina*

140 Infobae, 21/05/2016, ONU: “La prohibición absoluta del aborto viola la Convención contra la Tortura”

fluir en la formulación de políticas. Los movimientos locales fuertes llevan al plano nacional el valor de las normas internacionales sobre los derechos de la mujer” (Htun, O’Brien y Weldon 2014).

Y es en ese sentido que deberemos analizarlas. La lucha por la despenalización o legalización del aborto se da entonces en la arena política de cada Estado con herramientas tomadas del Derecho Internacional. Nos interesa ahora ahondar en algunos ejemplos, que entendemos paradigmáticos, de cómo esa lucha se ha topado con estructuras de gobierno y concepciones de género anquilosadas en el tiempo en nuestro continente.

## EL ABORTO EN LA POLÍTICA DE ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Proponemos aquí una breve digresión para reflexionar acerca de un dato que emerge a las claras de la recopilación factual y estadística realizada hasta ahora. El primer punto en el que quisiéramos hacer hincapié, es el hecho de que, exceptuando Cuba y Uruguay, ninguno de los países latinoamericanos que emprendió un cambio claro de signo político en sentido progresista en los últimos 15 años ha modificado su legislación frente al aborto. No solamente eso; sino que dos países con gobiernos claramente ligados a una perspectiva de izquierda, como Nicaragua y El Salvador, decidieron reformar sus códigos penales en los últimos años para prohibir lo que estaba, hasta ese momento, permitido.

Por otro lado, y a pesar de haber representado una novedad extremadamente interesante en la política latinoamericana contemporánea, ninguno de los países signatarios de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) -excluida, nuevamente, Cuba- ha emprendido reformas para mejorar su situación en cuanto a la prohibición del aborto en sus respectivos países.

Por el contrario, se registraron inclusive tensiones muy grandes dentro de esos mismos gobiernos con respecto a este tema. En 2013, por ejemplo, Rafael Correa llegó a amenazar con renunciar si las congresistas de su bloque mantenían la propuesta de legalización del aborto más allá de los casos de violación de mujeres con discapacidad mental.

Bolivia, país que ha puesto en marcha uno de los cambios político-económicos más sorprendentes de los últimos diez años en América Latina, tampoco ha avanzado en este sentido. A pesar de la creación en 2010 de la Unidad de Despatriarcalización en el marco del Viceministerio de Descoloniza-

ción, los altos cargos del Estado Plurinacional han dejado en claro que no pretenden avanzar en la legalización del aborto<sup>141</sup>, teniendo especialmente en cuenta que “si nos remitimos a los preceptos de las culturas raíz del proyecto de descolonización, encontraremos que estas reprobaban «la interrupción médica del embarazo», que es un eufemismo del aborto, al que atribuyen incontables adversidades naturales como castigos de la Pachamama” (Ybarnegaray Ortiz 2011:170).

En Venezuela, el proyecto que se venía gestando para la reforma de la ley que prohíbe el aborto, quedó trunco tras la muerte del presidente Hugo Chávez. A estos países se agregan los progresistas Argentina y Brasil, a demostración de la inexistencia de vinculación entre la posición que ocupan las mujeres en espacios de decisión y los avances en la agenda de género. Los gobiernos de Cristina Fernández y Dilma Rousseff se negaron en más de una ocasión a tratar el tema. En Argentina se presentó en junio de 2016 por sexta vez el proyecto de ley para el acceso al aborto seguro y gratuito en hospitales públicos, nunca tratada bajo el gobierno de Fernández. En Brasil, la misma Dilma debió desmentir en ambas campañas presidenciales en las que resultó ganadora, que iba a impulsar algún proyecto para la legalización del aborto. Como bien explica Fernández Cordero (2016):

“En América Latina los gobiernos que se consideran progresistas coinciden con la Iglesia católica, muy reacia a una «ideología de género» que permearía con sus propuestas extremistas las legislaciones nacionales y la educación. (...) Así, violencia de género, trata y femicidio lideran los programas de gobierno, pero la libertad de las mujeres de elegir sobre sus cuerpos y el acceso al aborto en condiciones de legalidad son cuestiones ignoradas o debidamente mediadas por los discursos de la salud y la protección” (Fernández Cordero 2016:121)

El único caso en que se logró modificar el marco regulatorio del aborto en los últimos 15 años fue en Uruguay. Sin embargo, el mismo no resultó de la aplicación de una agenda propia del gobierno de José Mujica, sino que tuvo su raíz en el nacimiento de la Coordinación Nacional para la Defensa de la Salud Reproductiva, a finales de los años 90, que elaboró y presentó un proyecto para la despenalización del aborto. En 2002 esa misma propuesta se aprobó en la Cámara

---

141 Para profundizar el tema ver: el diálogo entre el Vice Presidente, Álvaro García Linera y la activista pro-aborto María Galindo, reproducido en la Revista Mu del 17/07/2014: María Galindo entrevista a Álvaro García Linera, vicepresidente de Bolivia: “Gobernar es un acto de mentir” <http://www.lavaca.org/notas/maria-galindo-alvaro-garcia-linera-gobernar-acto-de-mentir/> [Última visita 22/07/2016]

de Diputados pero nunca llegó al Senado, vista la declaración explícita por parte del presidente Jorge Battle de que lo vetaría de inmediato. En 2006, el presidente frenteamplista Tabaré Vázquez amenazó con disolver las cámaras si el Parlamento avanzaba contra el veto que él impuso al segundo intento de aprobación del proyecto. Recién bajo la presidencia de José Mujica la ley fue aprobada pero con sendas modificaciones que limitan la autonomía de la mujer a decidir sobre la prosecución del embarazo.

De acuerdo con Rodríguez Ruiz (2012), la decisión de un Estado acerca de las normas que asuma en torno a la permisión o no del aborto está indisolublemente ligada a la construcción simbólica que éste haya adquirido sobre el género. La capacidad natural de las mujeres de gestar y de dar a luz es entonces sometida a la puja de poder en torno al control de esa capacidad, y por tanto "los términos en que se regule la situación jurídica de la mujer gestante y la del feto serán necesariamente reflejo de una determinada construcción del género. Será ésta la que determine el lugar que una y otro ocupan en la comunidad socio-jurídica" (ibíd.,50). La problemática del aborto entendida desde esta perspectiva nos obliga entonces a indagar acerca de cuál es la perspectiva de género que subyace a la comunidad socio jurídica. La tan pavorosa «ideología de género», que como hemos visto espanta inclusive a las fuerzas políticas más revolucionarias del continente, se convierte así en un factor fundamental para el análisis de la problemática en América Latina. Su difusión y constitución como actor en la disputa por la construcción hegemónica de sentido en el Estado es imprescindible para entender los cambios necesarios en el *status* socio-jurídico. Sería imposible, sin embargo, entender a América Latina como una unidad en este sentido, y las diferencias en el marco jurídico que ya hemos detallado dan cuenta de ello. No obstante, a partir de algunos casos concretos podemos bosquejar un perfil regional de este fenómeno.

## LA PROHIBICIÓN DEL ABORTO COMO FORMA DE CONTROL SOBRE EL CUERPO DE LAS MUJERES

El género no puede ser entendido como una categoría biológicamente determinada. Una extensa bibliografía se ha dedicado a desmitificar esta convicción que ha sido desterrada de buena parte de la academia y las ciencias sociales pero continúa intrínsecamente enquistada en los sistemas jurídicos de nuestros países. De Beauvoir (1949), Wittig (1973) o Butler (1990) representan quizás tres generaciones de pensadoras y feministas que ahondaron en las construcciones

sociales que se realizaron al respecto, cuestionando lo que hasta entonces se mostraba como una verdad revelada. Tal como afirma Stolcke (2003:2):

“El término género ha sido clave en la teoría y política feministas desde los años 1970 en su combate contra el sentido común sexista y androcéntrico que prevalece en la sociedad y en la academia occidental. Se trataba de demostrar que “la biología no es destino” sino que las identidades socio-simbólicas que se asignan a las mujeres en sus relaciones con los hombres en la organización de la vida en sociedad, al ser culturales, son variables y, por lo tanto, aptas de ser transformadas”.

Esta última característica, es decir la variabilidad de las identidades socio-simbólicas es justamente la que las somete a un orden jurídico que no puede ser concebido como cristalizado y eterno, sino subyugue de las relaciones y conflictos de poder que atraviesan la sociedad. Es decir, una sociedad político-jurídica basada en una visión androcéntrica establece relaciones de género asimétricas que intentará consolidar a través de sus normas, tratando de limitar la variabilidad de las mismas. La lucha en su seno para mantener o modificar esa condición es lo que aquí nos interesa.

Las desigualdades de género encuentran así una justificación política y hasta académica en la capacidad reproductora de la mujer, que le asigna una condición innata vinculada a lo doméstico en contraposición con la esfera pública, patrimonio inalienable de lo masculino. Poner en duda esa "condición biológica", sobreponiendo la voluntad -rasgo indudablemente asociado con lo social y político, y por lo tanto ajeno a la concepción propia de la femeneidad- de la mujer, por encima de su condición biológicamente determinada, implicaría en muchos casos poner en duda la justificación misma de la estructura social vigente, o por lo menos del intento de cristalización de un poder masculino por sobre lo femenino:

“En efecto, cuando se aprueba una norma que criminaliza el aborto y/o cuando se reproduce esta norma en la jurisprudencia constitucional, confirmándola y sosteniendo que ella no vulnera la igualdad y la dignidad de las mujeres, quienes están legislando o llevando a cabo la judicatura, están vulnerando el referido imperativo categórico por cuanto están utilizando las capacidades reproductivas de las mujeres, en ausencia de sus voluntades, como un medio para perpetuar estereotipos de género que los benefician. No están pensando en ellas como seres valiosos en sí mismos, sino que dicho valor se lo atribuyen a lo que obtienen con ellas al gobernar sus cuerpos. Cuando uno comprende a otro ser humano

como medio, lo que está haciendo respecto de él o ella es cosificarlo" (Valenzuela y Villavicencio 2015:291)

Inclusive allí adonde el control explícito sobre el cuerpo de las mujeres encontró un límite a partir de las reformas en el ámbito jurídico -fruto esencialmente de la acumulación de poder en lo político y cultural de los movimientos feministas, y no de la voluntad de tal o cual gobierno-, las desigualdades y el control encontraron vías alternativas para asegurarse su persistencia. En aquellos países en los cuales el aborto ha sido legalizado, la tensión social y política se ha trasladado a los sistemas de salud y su aparato burocrático, que a través de figuras como la "objección de conciencia" o los impedimentos administrativos, cumplen con su rol de resistencia ante la subversión de este paradigma.

Chiara Lalli (2013) explica, por ejemplo, cómo el sistema sanitario italiano, junto con sectores religiosos y los medios de comunicación, tejieron a lo largo de los años un entramado sistema para mortificar a las mujeres que se practican un aborto -legal en Italia desde 1978- y los profesionales de la salud que las acompañan. Inclusive se ha llegado a la invención de enfermedades psicológicas -como el SPA, Síndrome Post-Aborto del que habla Lalli- para dimensionar socialmente la culpa con la que cargan -y *deben* cargar- las mujeres que eligen enfrentarse a lo biológicamente prescrito para ellas.

Hemos aquí entonces uno de los "hechos malditos" de la lucha por la legalización del aborto: su triunfo -contrariamente a lo que sostiene Bachelet en su mensaje- no alivia necesariamente la profunda desigualdad e injusticia de género que existe en un país, si no está acompañada por una serie de dispositivos vinculados al reconocimiento de las diferencias como sostén y base de la igualdad jurídica. La lucha por el aborto no es una lucha por la igualdad, sino por la diferencia. En palabras de Andrea Lacombe:

"El aborto, por su parte, cuestiona el centro, el núcleo duro del canon de la heteronorma: mujeres que inscriben su deseo de modo heteroafectivo reclaman para sí el derecho a deslindar reproducción de deseo. El derecho reclamado no es de inclusión, como en el caso del colectivo lgbt, sino de exclusión. Superando todos los umbrales de tolerancia del patriarcado, el aborto aparece como la piedra basal a ser denegada, porque aceptarlo es desbaratar el eje medular de ese sistema" (Lacombe, 2012:152)

El caso de Uruguay es paradigmático en este sentido. La mujer que manifiesta su voluntad de interrumpir su embarazo debe someterse, entre otras cosas, a una entrevista y seguimiento psicológico y tres días de "reflexión obligatoria" para poder acceder a lo que el Estado reconoció que es su derecho. Un derecho sobre



el cual es necesario un importante asesoramiento psicológico para fomentar o exorcizar el sentido social de culpa.

## CONCLUSIÓN

En la forma en la cual es abordada jurídicamente la problemática del aborto se inscriben las tensiones sociales y de poder que implican el reconocimiento de las identidades y diferencias de género. En el Derecho Internacional, la vaguedad con la cual se enfrenta la cuestión es sintomática de la resistencia que aún existe en reconocer el poder que se ejerce sobre las mujeres como una necesidad socio-política de un sistema profundamente patriarcal.

Al mismo tiempo, las legislaciones nacionales de los países de América Latina y el Caribe son el reflejo de una realidad variada cuanto conflictiva, demostración inclusive del atraso que vive la región con respecto al resto del mundo.

"Despenalizar el aborto significaría acabar con la "estructura de desventaja" que implica la maternidad como coerción a la autonomía personal y también como restricción educativa y laboral. Igualmente significaría una palanca importante para el desarrollo de la región; sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no lo ven como un elemento fundamental; tampoco consideran a las activistas como socias en la construcción de una cultura de corresponsabilidad, pese a que la participación ciudadana conlleva un saneamiento democrático de la política" (Lamas 2007:85)

Queda claro entonces que existen dispositivos elaborados en función de sostener el control sobre el cuerpo de las mujeres, aún en los casos en que el aparato jurídico brinde cierto espacio de maniobra para el ejercicio del derecho al aborto. Un control explícito elaborado a partir de una construcción socialmente compartida y hegemónica del género y el rol de la mujer, cuyo cuestionamiento es a veces aún más peligroso que el de los axiomas económico-políticos. De allí que la violación, la malformación del feto o el peligro de vida de la madre sean, con suerte, excepciones que la sociedad patriarcal *concede* a la mujer para que ésta se desligue del deber que le ha sido social y políticamente asignado.

La modificación de esta situación sería imposible sin: a) un profundo trabajo de reconocimiento de los privilegios de los que gozamos los varones en las sociedades latinoamericanas actuales tanto en sus expresiones sociales como en nuestro estatus jurídico frente al estado; b) el reconocimiento de la asimilación que las mismas mujeres -especialmente aquellas que ocupan puestos de especial relevancia política- han hecho de la estructura patriarcal plasmada en la comuni-

dad socio-jurídica; y c) el reconocimiento de las diferencias, fruto de una concepción de género que iguale desde lo jurídico pero realce las particularidades en función de que sean protegidas por la ley.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Bedin P. (2015), "El ejercicio preformativo de la ciudadanía a partir de la teoría de Judith Butler", *Torres de Lucca, Mar del Plata*, n°6, pp 47-76
- Cook J. R. (2010), *Avances en reformas de legislaciones sobre aborto en el mundo*, Montevideo, Mysu.
- CRLP y Foro Abierto de Salud y Derechos Reproductivos (1998), *Encarceladas, Leyes contra el Aborto en Chile*, Santiago de Chile.
- Fernandez Cordero L. (2016), "Izquierdas y feminismos, hitos contemporáneos", *Nueva Sociedad, Buenos Aires*, n°261, pp 116-128
- Fraser N. (2015), *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el estado a la crisis neoliberal*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- González Vélez A. (2011), *Una mirada analítica a la legislación sobre interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Haraway D. (1999), "Las promesas de los monstruos: Una política regeneradora para otros inapropiados/bies", *Política y Sociedad, Madrid*, n°30 pp. 121-163
- Htum M., O'Brien C., Weldon S. L. (2014) "Movilización feminista y políticas sobre violencia contra las mujeres ", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 14: Núm. 1, pp. 2-13. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)
- Islas Colín A. (2011), "El Aborto en el Derecho Comparado Jurisprudencial", *Revista Amicus Curiae, Ciudad de México*, Año IV, n°1.
- Lacombe A. (2012), "Inapropiadas e inapropiables. Claves para entender el aborto como alteridad", *Nueva Sociedad, Buenos Aires*, n°241, pp 141-156
- Lagarde M. (2005), *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Mexico, UNAM
- Lalli C. (2013), *La verità vi prego sull'aborto*, Roma, Fandango Libri
- Lamas M. (2007), "Género, desarrollo y feminismo en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano, Ciudad de México*, n°0 pp 132-152

- Lamas M. (2008), "El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, n°31, pp 65-92
- Lamas M. (2010), "Mujeres, Aborto e Iglesia católica", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *La Iglesia contra México*, México, Grupo Editor Orfila Valentini.
- Maier El. (2014), "Disputando la hegemonía de los sentidos culturales. Cuerpos, actores emergentes y nuevas ciudadanía", *Culturales*, Universidad Autónoma de Baja California, época II, v. II, n° 2, pp 63-79.
- Martínez A. (2007), "La despenalización del aborto", *Ciencias*, Ciudad de México, n°88, pp. 60-63
- Ramos S. (2015) comp., *Investigación sobre aborto en América Latina y El Caribe: una agenda renovada para informar políticas públicas e incidencia*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES
- Rodríguez Ruiz B. (2012), "Género en el discurso constitucional del aborto", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n°156, pp. 49-83
- Saura Estapá J. (2015), "El estándar jurídico internacional sobre la interrupción voluntaria del embarazo: reflexiones en perspectiva de derechos humanos", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, España, n°29
- Stolcke V. (2003) "La mujer es puro cuento: La cultura del género", *Quaderns de l'Institut CATALÀ d'Antropologia, sèrie monogràfica: A propòsit de cultura*, Barcelona, n°19
- Valenzuela C. y Villavicencio L. (2015), "La constitucionalización de los derechos sexuales y reproductivos. Hacia una igual ciudadanía para las mujeres", *Revista Ius et Praxis*, Talca, Año 21, n°1, pp 271-315
- Ybarnegaray Ortiz J. (2011), "Feminismo y descolonización. Notas para el debate", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n°234, pp 159-171
- Zúñiga, A. (2011), "Aborto y derechos humanos", *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, V. XXIV, n° 1, pp. 163-177.
- Zúñiga Añazco Y. (2013), "Una propuesta de análisis y regulación del aborto en Chile desde el pensamiento feminista", *Revista Ius et Praxis*, Talca, Año 19, N° 1, pp. 255 - 300.

# CHILE Y BOLIVIA: EL CONFLICTO DEL SILALA

*Marcial Astarita y Santiago Piccinini*

## RESUMEN

El presente trabajo investiga la controversia entre Chile y Bolivia relativa al sistema hídrico Silala que ha llegado a los estrados de la Corte Internacional de Justicia en el mes de junio de 2016. A través de un estudio detallado de fuentes históricas y periodísticas se busca sentar las bases para favorecer la comprensión global y análisis por parte del lector, de un conflicto de actualidad; su complejidad e importancia histórica, a fines de perfeccionar su entendimiento sobre un asunto de trascendencia internacional.

**Palabras clave:** Bolivia; Chile; Silala; Silolí; controversia; CIJ

## ABSTRACT

The present investigation is about the dispute between Chile and Bolivia in relation to the Silala hydric system, which reached the International Justice Court in June, 2016. Through a detailed study of historical and journalistic sources, we look to lay the foundations to favor a global comprehension of the current conflict by readers; its complexity and historical importance, in order to improve their understanding of an significant international affair.

**Key words:** Bolivia; Chile; Silala; Silolí; dispute; CIJ

## INTRODUCCION

El presente trabajo trata sobre la contienda entre Chile y Bolivia relativa al sistema hídrico Silala que ha llegado a los estrados de la Corte Internacional de Justicia en el mes de junio de 2016.

No es nuestro objetivo lograr un desarrollo exhaustivo, ya que la complejidad histórica de la relación entre estas naciones sobrepasa los límites de exposición que delimitan la entidad de este artículo. Nos proponemos brindar un enfoque imparcial que favorezca a la comprensión de la controversia, que haga hincapié en las raíces del conflicto y las posturas que adoptan los países ante el mismo, pero que ante todo despierte el interés de los lectores, para dar lugar así a futuros tratamientos del tema, actualizados y en profundidad.

No está de más aclarar que, por la novedad del asunto –la judicialización del conflicto, no su trasfondo–, no abunda la información relativa al tópico, por lo cual esta investigación se vale mayormente de fuentes periodísticas.

## INTRODUCCIÓN A LA CONTROVERSIAS

La llegada a La Haya de la solicitud chilena no es un suceso aislado. Esta se presenta como un nuevo capítulo dentro de una serie de rispideces que experimentan las relaciones entre Bolivia y Chile.

Como es sabido, el vínculo diplomático entre ambas naciones se interrumpió en 1978, como consecuencia del desencuentro en la negociación respecto de un acceso soberano al mar solicitado por Bolivia. La tensión se incrementó en forma notable con el minado de la frontera chilena que llevó a cabo la presidencia de Augusto Pinochet (1973-1990).

Posteriormente, en 1997, el gobierno boliviano revocó la concesión de la explotación de las aguas del Silala concedida en 1904 a la compañía chilena “Antofagasta (Chili) & Bolivia Railway” (F.C.A.B.) por el plazo de 99 años. A partir de este hito es que se desata la disputa hoy judicializada que dio lugar a una serie de misivas diplomáticas que Chile envió a Bolivia solicitando el replanteo de tal postura.

Con la asunción de Michelle Bachelet, en su primer mandato, se propuso un estrechamiento de las relaciones bilaterales. En 2006 se formuló una agenda para la revisión de trece puntos de interés común de ambas naciones. A razón de esta, se planteó un preacuerdo en el año 2009, el cual queda inconcluso por cuestiones políticas.

En el año 2013 Bolivia interpeló a Chile ante La Haya en la demanda de negociaciones en lo referente al acceso soberano al mar para Bolivia, disputa que se remonta a principios del siglo XIX. Chile realizó su presentación ante la Corte temporáneamente, en julio de 2016, por lo cual el proceso se encuentra en curso.

En el mes de mayo de 2016 ambos países hicieron denuncias recíprocas sobre la presencia de bases militares en territorio fronterizo, violatorias de tratados internacionales.

El día 12 de mayo de 2016 el gobierno boliviano decreta la creación del “Consejo de Defensa de Manantiales del Silala y todos los recursos hídricos en frontera con Chile”<sup>142</sup>.

El 27 de junio de 2016, tras la presentación del libro “Vocación de Paz”<sup>143</sup>, el cual resume los aspectos de la política exterior de Chile, Evo Morales denunció la existencia de minas antipersonales en el límite de Chile con su país, en violación de la Convención de Ottawa, la cual consagró al año 2012 como fecha límite para la desactivación de dichos dispositivos.<sup>144</sup>

Finalmente, el día 6 de junio de 2016 Chile demandó ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a Bolivia por el uso de las aguas del Silala. El reclamo judicial tiene por objeto la declaración del sistema acuífero de Silala como un curso de agua internacional.

## EL SILALA

El Silala tiene origen en el cantón Quetana, provincia de Sud Lípez, departamento de Potosí, a 4551 metros sobre el nivel del mar y a unos pocos kilómetros de la frontera con Chile. Cruza el límite internacional de Chile-Bolivia en un punto a unos 4 kilómetros al sureste del Cerro Inacaliri, en las coordenadas 22°00'34"S-68°01'37"W (PSAD56) aproximadamente a 4.278 metros de altitud<sup>145</sup>. Al ingresar en territorio chileno, el caudal del Río Silala es de unos 160 l/s. En territorio chileno, el río recibe aguas adicionales de varias vertientes, incluyendo

---

142 <http://www.nodal.am/2016/05/gobierno-crea-el-consejo-de-defensa-del-silala-y-otros-recursos-hidricos-en-la-frontera-con-chile/>. Fecha de consulta 1/07/2016.

143 *Vocación de Paz* es una obra que se propone difundir la historia de las relaciones exteriores de Chile. El mismo fue presentado por la presidente el día 25 de julio de 2016.

144 <http://www.nodal.am/2016/06/evo-morales-demanda-a-chile-el-desminado-de-la-frontera/>. Fecha de consulta 30/06/2015.

145 Los datos geográficos e hidrológicos son tomados de la presentación chilena ante La Haya <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewFile/41973/43918>. Fecha de consulta 15/07/2016.

las de las Quebradas de Inacaliri y Negra, antes de llegar al Río Inacaliri. Tiene una extensión total de 8,5 kilómetros. De la totalidad de su extensión, 3,8 kilómetros están en territorio boliviano y 4,7 kilómetros están en territorio chileno, encontrando su final en la desembocadura en los ríos San Pedro y Loa.

El hecho controvertido sobre el cual versa la discusión entre las naciones sudamericanas es la génesis del sistema hídrico. Ambos están de acuerdo en que estas aguas surgen, total o parcialmente, como descarga de aguas subterráneas. Lo que se debate es si el sistema en cuestión, en estado natural, es un ecosistema lótico o léntico, esto es, de agua corriente o agua inmóvil. Dependiendo de la tesis que se adopte el derecho sobre las aguas va a corresponder a uno o a ambos países.

Por su parte Chile proclama que se trata de un curso de agua internacional. Técnicamente, esto implica que se trata de un curso de agua que cruza dos o más estados en el que los países ribereños tienen derecho a usar las aguas de acuerdo al principio de uso equitativo y razonable<sup>146</sup>. Según las Reglas de Helsinki (1966), una cuenca internacional es una zona geográfica que se extiende sobre dos o más Estados y está determinada por la divisoria del sistema de aguas, incluidas las superficiales y las subterráneas, que fluyen a un término común<sup>147</sup>. A su vez, según la postura de Chile, se trata de un curso de carácter sucesivo. Esto quiere decir que nace en un país aguas arriba (Bolivia) y cruza la frontera hacia el país aguas abajo (Chile), justificándose así la existencia de una pendiente originaria que encauza al agua. En esta línea de pensamiento, fluyendo las aguas del Silala naturalmente hacia Chile, la nación tendría tanto derecho como Bolivia a hacer uso de estas aguas, encontrando un límite en la utilización equitativa y razonable de las mismas.

Según las Naciones Unidas<sup>148</sup>, la razonabilidad y equidad del uso de las aguas se determina a través de la observación de los factores hidrográficos, hidrológicos, geográficos, climatológicas, ecológicos, las necesidades económicas de los estados, la población que depende del uso del agua, los efectos que el uso produce en otros Estados del curso de agua, la sostenibilidad del uso, el costo que

---

146 Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Organización de las Naciones Unidas, A/RES/51/229. 1997. "A los efectos de la presente Convención: a) Por "curso de agua" se entenderá un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común; b) Por "curso de agua internacional" se entenderá un curso de agua algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos."

147 International Law Association. Committee on the Uses of the Waters of International Rivers. Reglas de Helsinki 1966

148 Op. Cit. Nota al pie de página N° 5.

esta implique a los Estados y las alternativas existentes respecto del uso actual o previsto.

Hasta aquí nos hemos comenzado a adentrar en la visión de Chile sobre la materia. A continuación expondremos introductoriamente el marco teórico propuesto por Bolivia.

A diferencia de la interpretación chilena, Bolivia sostiene que la naturaleza del Silala no es la de un río, sino que se trata de bofedales conformados por 94 vertientes, encausados voluntaria y funcionalmente a los intereses de la nación vecina.

Los bofedales son un tipo de humedal, el cual es definido según la Convención de Ramsar<sup>149</sup> como extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

Los bofedales son fenómenos esencialmente lénticos, reguladores hídricos naturales que se presentan entre cuerpos de agua y cuerpos de tierra. Son ecosistemas que se desarrollan en las zonas altoandinas, con una vegetación característica y una química propia. Permanecen cargados de agua a lo largo de todo el año, oscilando en la cuantía de su reservorio. Se alimentan principalmente de la napa freática, por lo cual el nivel de la misma determina su extensión.<sup>150</sup>

En la línea argumental que expone Bolivia, el Silalá es un encauce artificial de estos bofedales, llevado a cabo por la compañía ferroviaria “Antofagasta (Chili) & Bolivia Railway” en el año 1908 y posteriormente aprovechado por el gobierno chileno. De este modo, al no tratarse de un río en sentido técnico, los derechos sobre las aguas en cuestión, no serían compartidos como sostiene la nación trasandina sino que pertenecerían exclusivamente a Bolivia.

## LA CONTROVERSIA

A los fines de comprender globalmente las posturas de las naciones involucradas en la controversia a continuación se desarrollaran los fundamentos de las partes.

---

149 [http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th\\_strategic\\_plan\\_2016\\_2024\\_s.pdf](http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_s.pdf).

Fecha de consulta 03/07/2016.

150 <http://gidahatari.com>. Fecha de consulta 03/07/2016.



## Postura de Bolivia

Sin perjuicio de la concurrencia de Chile ante la Corte Internacional de Justicia el 6 de junio de 2016, en el ámbito periodístico era expectable que Bolivia activara los mecanismos judiciales internacionales por esta materia en virtud de declaraciones de la presidencia a este respecto<sup>151</sup>.

Los antecedentes del conflicto tienen origen a finales del siglo XIX, pero en el plano inmediato los intercambios de posturas sobre el tema comienzan a finales de la década de 1990.

A los fines de lograr una exposición detallada y organizada comenzaremos el planteo del tema por sus antecedentes remotos.

## Antecedentes

Finalizada la Guerra del Pacífico (1879-1883) en la que se vieron involucrados Chile, Bolivia y Perú, se dispuso la firma de un Pacto de Tregua entre Bolivia y Chile. Este acuerdo se llevó a cabo en 1884 en Valparaíso y culminó con la firma del Tratado de Paz en 1904. En este último se restablecieron las relaciones de paz entre los Estados (art. 1), se reafirmó la adquisición por parte de Chile del territorio de Antofagasta (art. 2). Además se pactó la instalación de un ferrocarril entre ambas naciones (art. 3) y se dispuso programáticamente sobre la gestión del mismo. En el artículo 6 del tratado, Chile reconoció a Bolivia, a perpetuidad, el amplio y pleno derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico. Se pactaron cláusulas de libre comercio y otras también de carácter comercial de las cuales surgió claramente el carácter de vencida de Bolivia.

En este contexto entra en escena la figura de la compañía ferroviaria “Antofagasta (Chili) & Bolivia Railway” (F.C.A.B.). En el año 1903, la empresa minera Huanchaca, protagonista del negocio salitrero, crea la sociedad anónima F.C.A.B., integrada por capitales ingleses y chilenos, la cual se hace cargo de la administración y explotación de toda la vía ferroviaria<sup>152</sup>.

Ambas naciones reconocen que en el año 1908 la prefectura de Potosí autorizó a la compañía a dirigir aguas del “Siloli” (variación del nombre “Silala”) hacia territorio chileno, como consecuencia de una solicitud de Benjamín Calderón, representante de F.C.A.B. La empresa utilizaba el agua para alimentar a los ferrocarriles que en ese entonces funcionaban a vapor<sup>153</sup>.

---

151 <http://www.nodal.am/2016/05/el-gobierno-pedira-en-la-haya-que-chile-pague-su-deuda-historica-por-las-aguas-del-rio-silala/>. Fecha de consulta 10/06/2016.

152 Antonio Bazoberry, El mito del Silala, La Paz, Noviembre de 2002, pág. 46.

153 Ibid. pág. 54.

Las particularidades del contrato entre la empresa privada y el gobierno boliviano son, por un lado, lo llamativamente extenso de la concesión (noventa y nueve años, por tanto que, celebrado en 1908, su plazo de finalización culminó en 2007). Por otra parte, y aún más notorio, es que en el contrato no se estipula una contraprestación por la desviación y uso de las aguas bolivianas.

A la luz de estos datos, no resulta clara cuál es, en la conformación de este acuerdo, la motivación de la parte boliviana. Se trata de un tópico discutido entre los especialistas de la historia de Bolivia. Mientras que algunos opinan que se trató de una concesión gratuita y desinteresada, otros sostienen que la negociación se llevó a cabo impulsada por sobornos a los funcionarios bolivianos encargados de la aprobación del acuerdo. Otra posición argumenta que el pago del usufructo de las aguas se pactó en un documento adjunto el cual se extravió. Una última tesis plantea que la motivación de Bolivia se fundó en que la compañía de capitales extranjeros planificaba instalar un tendido ferroviario desde Arica hasta Oruro. En este sentido se podría interpretar que Bolivia, luego de haber perdido su acceso al océano en la Guerra del Pacífico, contempló que este proyecto de la empresa ferroviaria era una buena oportunidad para revitalizar su comercio marítimo, el cual por aplicación de las cláusulas de libre tránsito y comercio no perdía virtualidad<sup>154</sup>

A este respecto, cabe aclarar que la presidencia de Morales cuenta con una copia legalizada del protocolo “48/1908” (acta del contrato con F.C.A.B.), extendida por Derechos Reales de Potosí. Esta es una pieza de importancia sobre la cual se va a sustentar la defensa, o eventual reconvencción, de Bolivia.

Los historiadores Cástulo Martínez<sup>155</sup> y Antonio Bazoberry destacan que del documento surge explícitamente que la ferroviaria encauza el manantial para su explotación, extendiendo su curso a territorio chileno; lo que a la vez genera la falta de compensación a Bolivia por la explotación de las aguas y el uso abusivo de las mismas, por el incumplimiento del objeto contractual.

En síntesis, el documento contiene y acredita la petición, por parte de una compañía chilena a la prefectura de Potosí, para hacer uso de las aguas ubicadas en su territorio. Si bien esta prueba es sugerente, no acredita *per se* el hecho de que el Silala fuera originariamente un conjunto de bofedales y que se encauzaran a partir de esta solicitud. No sería irrazonable pensar que, ya existiendo un cauce del manantial que llegara a territorio chileno, el objeto de la petición

---

154 Ibid. pág. 78.

155 Cástulo Martínez Hernández (Curicó, Chile, 1 de enero de 1942) es escritor e investigador que se ha especializado en el estudio la Guerra del Pacífico y de las relaciones entre Chile y Bolivia. Es también autor de la obra “Las aguas del Silala y el río Lauca”, editorial G.U.M., 2002.

estuviera centrada en poder acceder a un mayor caudal de agua. De todos modos esta última hipótesis es una lectura personal sobre la materia, la cual podría quedar dirimida si se tuviera acceso a la documentación aludida.

Hasta aquí hemos dejado en claro los precedentes que sustentan la postura por la cual Bolivia es la única nación con derechos sobre las aguas del Silala.

En consecuencia con lo antedicho, Bolivia reclama a Chile que solvente (o indemnice) por el usufructo que hace de las aguas desde 1908, dado que, como se dijo oportunamente, se registra la contratación con la ferroviaria sobre las aguas, pero no sucede lo mismo con el pago por el servicio. Los especialistas estiman que la cifra adeudada supera a los mil millones de dólares.

En 2006, a los fines del estrechamiento de las relaciones bilaterales de las naciones (las cuales se hallaban suspendidas desde 1978), Evo Morales y Michelle Bachelet establecieron la “Agenda de los 13 puntos”. Se trata de un documento que desarrolla temas de interés de ambas partes, con la finalidad de su discusión y tratamiento. El séptimo punto es “Silala y recursos hidráulicos”. En el contexto de esta agenda, los representantes de las naciones lograron arribar a un preacuerdo, en el año 2009. Entre otras disposiciones, en este se consignó que hasta el momento de efectiva determinación de la naturaleza geográfica del cauce, el Silala iba a ser considerado un río y que Bolivia gozaría de exclusividad sobre el 50% de las aguas del mismo<sup>156</sup>. Por este motivo Chile se obligaría a pagar a Bolivia la mitad de su consumo hídrico diario. A estos efectos, ambas partes fijarían un precio por metro cúbico de agua.

Esta negociación estuvo rodeada de particularidades. Como se dijo al comienzo del relato, tras la asunción de Bachelet en 2006, el gobierno chileno propició la revitalización de las relaciones entre ambas naciones. Asimismo –y si bien se prefirió no incluir la discusión del acceso marítimo de Bolivia en la mencionada agenda, por su complejidad– entendemos que la diplomacia boliviana concibió este acuerdo como una vía de aproximación idónea, para sentar las bases para el tratamiento de ese tópico, de importancia política y económica para la nación del altiplano. Claro está que esta aseveración no pretende quitar entidad a las cuestiones efectivamente proyectadas en la agenda.

En línea con este mutuo interés de acercamiento, el preacuerdo obtiene las rúbricas de los mandatarios nacionales. Pero las tratativas se frustran a causa de conflictos políticos internos de Bolivia. Disconformes con el preacuerdo, los integrantes del Comité Cívico Potosinista (alianza de organizaciones sociales de Potosí, Departamento en el cual se encuentra el Silala), convocaron oportunamen-

---

156 [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Silala/SilalaAgreement\\_Spanish.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Silala/SilalaAgreement_Spanish.pdf).

Fecha de consulta 25/07/2016.

te a un paro de setenta y dos horas en rechazo del mismo. El descontento de la alianza no era contra la voluntad conciliatoria, sino contra los términos del acuerdo. En el año 2008, en una reunión entre el Comité y el vicedecano boliviano Hugo Fernández, consensuada a los fines de discutir la Agenda de los 13 puntos, se acordó no aceptar una compensación menor al 75% por parte del gobierno de Chile<sup>157</sup>. Consecuentemente, ante la inminencia de un acuerdo con la nación vecina que desoye la voz del pueblo de Potosí es que el Comité incita a la movilización y amenaza con el pedido de renuncia del vicedecano. Finalmente las protestas lograron una respuesta de las autoridades, y así los representantes bolivianos se retiraron de las negociaciones diplomáticas.

## Posición de Chile

Como se mencionó anteriormente, el 6 de junio de 2016 la República de Chile inicia un procedimiento judicial contra el Estado Plurinacional de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Con la finalidad de lograr que esta declare al Río Silala como un curso de agua transfronterizo. De obtenerse esta declaración Bolivia se vería obligada a reconocer la soberanía compartida sobre el cauce, conforme a las normas del Derecho Internacional Público.

De concretarse la propuesta jurídica perseguida por Chile, la nación podría continuar con el aprovechamiento del curso de agua, como lo hace en la actualidad, siempre bajo el estándar de utilización equitativa y razonable. De este modo, compartiendo derechos sobre el canal y según las normas vigentes<sup>158</sup>. Chile además podría exigir a Bolivia que tome todas las medidas apropiadas para prevenir y controlar la contaminación y otras formas de daño que resulten de sus actividades en las cercanías del río (paralelamente Chile podría ser exigido de cumplir con los mismos recaudos). Ambas naciones contraerían el deber de cooperar y de notificar al co-ribereno en caso de planificar medidas que pudiesen tener un efecto negativo sobre recursos hídricos compartidos; el deber de intercambiar datos e información y de realizar, cuando proceda, una evaluación de impacto ambiental, de modo que la otra nación pueda evaluar las repercusiones esperables de las medidas que se pretendan llevar a cabo.

Uno de los reclamos que hace Chile ante La Haya, es que Bolivia construye al pie del río Silala, muy cerca de la frontera con Chile, una planta criadora

---

157 <http://eju.tv/2009/07/bolivia-chile-potos-se-movilizar-contr-la-negociacin-en-las-aguas-del-silala/>.

Fecha de consulta 25/07/2016.

158 Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Organización de las Naciones Unidas, A/RES/51/229.

de peces y una base militar, incumpliendo la obligación de dar aviso al Estado cobrereño de la realización de actos susceptibles de modificar en cantidad y calidad las aguas (y violando las disposiciones internacionales que prohíben situar construcciones militares a menos de cincuenta kilómetros de la frontera del Estado colindante).

A su vez, se podría haber producido otra vulneración a los derechos soberanos de Chile, cuando en el año 2000 Bolivia concede la explotación de la totalidad de las aguas a la empresa boliviana DUTEC SRL, por el plazo de cuarenta años. La empresa pretende cobrar un canon a Chile por la utilización de las aguas, volviéndose a desconocer su soberanía sobre las mismas.

En cuanto al sustrato fáctico, Ximena Fuentes<sup>159</sup>, especialista designada por Michelle Bachelet como agente de Chile ante La Haya, distingue que el caudal superficial del Río Silala emana de vertientes de aguas subterráneas en las Quebradas de Orientales y Cajones en Bolivia. Estas se alimentan de un acuífero que se extiende por la frontera entre Bolivia y Chile. Aún en territorio boliviano, las aguas fluyen hacia un curso de agua común, el Río Silala, y encauzadas por la geografía natural del altiplano, las aguas trazan su recorrido adentrándose en territorio chileno.

En la solicitud ante la Corte Internacional de Justicia, precisamente en la declaración de los hechos, Chile, con el fin de probar su cometido, argumenta y reconoce que ha utilizado las aguas del Silala por más de un siglo. No sólo para el abastecimiento de múltiples ciudades del norte chileno sino también para fines industriales de la empresa estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y de la empresa Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Company Ltd. En esta presentación también refiere a pruebas que sugieren que el Río Silala ingresa en Chile y que Bolivia compartió el mismo entendimiento del asunto durante por lo menos 93 años.

Algunas de estos datos de convicción son, en primer lugar, una antigua representación cartográfica del Río Silala que aparece en el Mapa de las Cordilleras de 1884, hecho por Alejandro Bertrand por encargo de Chile. El documento grafica la confluencia del “Río Cajón” (antigua denominación del Silala) con el Río San Pedro (la continuación del Río Inacaliri) en territorio chileno.

En segundo lugar, la existencia del mapa geográfico y corográfico de la República de Bolivia de 1890, elaborado por Justo Leigue Moreno, Sargento Mayor de la República de Bolivia, el cual también sugiere la presencia del Silala

---

159 Ximena Fuentes es directora de la Dirección de Fronteras y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, doctorada en derecho internacional en la universidad de Oxford y especialista en cursos de aguas internacionales.

en territorio chileno, al indicar la existencia un curso de agua en confluencia con el Río San Pedro.

A su vez Chile alega que ambos Estados han reconocido al Río Silala como un curso de agua internacional en el Tratado de Paz y Amistad de 1904. En su artículo segundo se determina la configuración de los límites de ambos Estados, luego de la guerra del Pacífico y del Pacto de Tregua (1884). Esta demarcación territorial es acompañada por un mapa, aprobado y firmado por ambos Estados el 20 de octubre de 1904 (por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Emilio Bello Codesido, y el Embajador de Bolivia en Chile, Sr. Alberto Gutiérrez), en el cual estaría graficada la presencia del Río Silala cruzando la frontera entre Bolivia y Chile entre el Cerro Silala y el Cerro Inacaliri.

Como se relató en el acápite precedente, a principios de siglo XX la prefectura de Potosí concede el permiso solicitado por F.C.A.B. para realizar obras de canalización en territorio boliviano y el uso de aguas nacionales. En su presentación ante La Haya, Chile reconoce la verdad de estos hechos y además agrega que, con carácter previo a esta circunstancia, el gobierno chileno concede a la empresa ferrocarrilera un permiso de uso por tiempo indefinido de las aguas del Silala en territorio Chileno. En esta aseveración, los mandatarios chilenos contestan al argumento de Bolivia según el cual “el hecho de que la ferroviaria haya pedido permiso a la prefectura de Potosí para la utilización de las aguas del Silala demuestra que en su momento estas aguas no ingresaban a territorio chileno” indicando la presencia de un pedido similar y anterior por parte de la compañía a las autoridades chilenas.

Por otro lado en 1942 se constituye la Comisión Mixta de Límites Chile-Bolivia, conforme al Protocolo sobre Conservación de Hitos Fronterizos, firmado a los fines de disipar la incertidumbre y evitar pleitos relativos a la demarcación fronteriza entre ambas jurisdicciones. La Comisión Mixta de Límites ha confirmado en múltiples ocasiones la existencia del Río Silala a ambos lados del límite fronterizo.

Sumado a todo esto, Chile adjunta declaraciones de Teodosio Inaña Castro (Embajador de Bolivia y Presidente Nacional de Soberanía y Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia), en el escrito presentado ante la Corte Internacional de Justicia. Con fecha 31 de mayo de 1996, el diplomático confirma que el Río Silala fluye sucesivamente de manera natural, desde Bolivia hacia Chile.

La relación que elabora Chile sobre los documentos mencionados, sugiere que desde fines del siglo XIX hasta al menos 1996, Bolivia consideró al Silala como un curso de agua internacional. Según esta parte, recién en el año 1997

Bolivia arribaría a su postura actual sobre la cuestión. Con anterioridad a la fecha mencionada, no se habrían registrado disputas sobre el sistema hídrico. Es por esto que ante el cambio de enfoque mencionado, Chile envía a Bolivia notas diplomáticas pidiendo que se revean las declaraciones efectuadas sobre el Silala, de las cuales no obtiene respuesta. En la solicitud a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, Ximena Fuentes relata: “Durante al menos 93 años Bolivia ha reconocido consistentemente el carácter de curso de agua internacional del Silala (...) Bolivia no puede negar ahora el hecho que el Silala es un río internacional al referirse a él como “manantiales” o “vertientes”. Además, el hecho que las aguas que forman el Río Silala emerjan a la superficie a través de una vertiente no evita que esas aguas formen un curso de agua internacional.”

## PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Los procedimientos contenciosos ante la Corte pueden ser iniciados mediante una notificación del compromiso o bien, como sucede en este caso, mediante solicitud escrita dirigida al Secretario de la Corte Internacional de Justicia.

La solicitud debe contener un sucinto desarrollo del objeto del conflicto y la consignación de las partes del mismo. La Corte tiene la facultad, si lo considera necesario, de dictar las medidas provisionales, mientras dure el proceso, que resguarden derechos de cada una de las partes en conflicto. Así es que Chile en su solicitud realizada ante la Corte, en el quinto epígrafe, luego de detallar cual es la decisión solicitada, menciona que se reserva el derecho a solicitarle a la Corte medidas cautelares tendientes a la protección de sus derechos. Entendemos que dicha reserva busca evitar que Bolivia tome la decisión, o bien de desviar el curso del Silala, o bien de ejecutar alguna medida en territorio Boliviano que vulnere los derechos chilenos sobre el cauce.

El procedimiento tiene dos fases, una escrita y otra oral. La fase escrita comprende la comunicación a la Corte y a las partes de las memorias, contramemorias y luego si fuere necesario réplicas. Actualmente el proceso se encuentra en la fase escrita. La fase oral consistirá en la audiencia que la Corte le otorgue a testigos, peritos y agentes, entre otros.

Por medio de una Orden de fecha 1 de julio de 2016 la Corte presenta un comunicado de prensa en el cual anuncia los respectivos plazos para la presentación de la memoria y la contramemoria. Los términos son: 3 de julio de 2017 para Chile y 3 de julio de 2018 para Bolivia.

Una vez terminadas las presentaciones de ambas partes, la Corte se retira a deliberar. Las decisiones se toman por mayoría de votos de los jueces presentes. El fallo mencionará los nombres de los magistrados que se hayan pronunciado, y si el mismo no expresara la voluntad unánime de todos, se podrán adjuntar los votos disidentes. El cumplimiento de las disposiciones del fallo es obligatorio solo para las partes en litigio. El pronunciamiento es definitivo e inapelable.

Por otro lado, es importante señalar que si una de las partes no comparece a prestar derecho, o bien se abstiene de defender su caso, la otra parte podrá pedir a la Corte que falle a su favor. Esta tendrá la facultad de hacerlo luego de haberse asegurado que tiene competencia en el caso y que la demanda está bien fundada en los hechos y en derecho.

En la presente contienda, Chile alega la competencia del órgano por aplicación del artículo 36 inc. 2 del Estatuto<sup>160</sup> y del artículo XXXI del Pacto de Bogotá de 1948<sup>161</sup> (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de la OEA).

## CONCLUSIÓN

A lo largo del presente desarrollo hemos tratado de dejar en claro las posturas de ambas naciones ante el litigio que se encuentra en curso ante el tribunal internacional, sus antecedentes inmediatos y precedentes históricos.

Como se explicó, el encuadre legal que se adopte en la lectura del conflicto dependerá del esclarecimiento de la naturaleza del sistema hídrico. A estos fines deberán ser realizadas las pericias técnicas pertinentes. Sin perjuicio de la complejidad propia de cualquier querrela, la solución del presente va a estar

---

160 Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso facto y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre: a. la interpretación de un tratado; b. cualquier cuestión de derecho internacional; c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional; d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

161 De conformidad con el inciso 2º del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las Altas Partes Contratantes declaran que reconocen respecto a cualquier otro Estado Americano como obligatoria ipso facto, sin necesidad de ningún convenio especial mientras esté vigente el presente Tratado, la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre: a) La interpretación de un Tratado; b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional; c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional; d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.



determinada por estudios científicos, por lo cual *a priori* no deberían existir mayores complicaciones para resolver el fondo de la controversia.

Sin poner en duda lo antedicho, creemos que si nos limitamos a analizar las cuestiones jurídicas, técnicas y científicas, sin relacionarlas con el contexto histórico en el que se presentan, estaríamos sesgando la lectura del evento. Es menester afirmar que este es una nueva muestra de una relación histórica de conflictos entre estas naciones. Por más de ciento veinte años ambos Estados han puesto en jaque mutuamente su soberanía, atentando contra su expresión física y jurídica. Anquilosados en posturas anodinas, irritan a la voluntad integracionista que se ha gestado en las últimas décadas, debilitándose mutuamente y evadiendo arribar a soluciones concretas y definitivas.

Contemplando al conflicto del Silala como otro capítulo de una deficitaria diplomacia histórica entre ambas naciones, entendemos que la vía para resolver las problemáticas que subyacen en el vínculo entre ambas, tiene que provenir de la voluntad dialógica. Sólo a través de la cooperación y de concesiones recíprocas es que se podrá dar cierre a esta infructuosa etapa en las relaciones entre estas naciones sudamericanas.

Pensamos también que sería oportuno que dicho acercamiento pueda formularse en el marco de un proceso de integración, adoptando el resto de los países del continente un rol activo bajo el entendimiento de que no se trata, políticamente, de conflictos particulares entre dos naciones, sino de una situación que fustiga a la región enteramente y atenta contra la búsqueda de una efectiva integración latinoamericana.

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Bazoberry A. (2016). El mito del Silala. 2 ed. La Paz. Plural.

Brieger, P. (2016). Suramérica. [www.nodal.am](http://www.nodal.am)

Corte Internacional de Justicia. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.  
Disponible en <http://www.un.org/es/iccj/how.shtml>.

Eckstein G. (2016). El acuerdo inicial sobre el Silala.  
[www.internationalwaterlaw.org](http://www.internationalwaterlaw.org)

International Law Asociation. (1966) Committee on the Uses of the Waters of International Rivers. Reglas de Helsinki.

Naciones Unidas (1975), Ordenación de los Recursos Hidráulicos Internacionales. Aspectos Jurídicos.

Naciones Unidas (1997), Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, New York.

OEA, Tratado Americano de soluciones pacíficas, Bogota, 1948.

Revista Tribuna Internacional (2016). Volumen 5; N° 8; pp 199-211.  
[www.tribunainternacional.uchile.cl](http://www.tribunainternacional.uchile.cl)

RAMSAR. (2016). Cuarto Plan Estratégico de Ramsar. [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org)

### **Siglas y abreviaturas**

F.C.A.B., Antofagasta (Chili) & Bolivia Railway

CIJ, Corte Internacional de Justicia

---

<sup>i</sup>“inequidad en la estructura de propiedad de la tierra que se refleja en el índice de concentración GINI de tenencia de la tierra (...)” (COOPERACION NUEVO ARCO IRIS- FUNDACION FORO NACIONAL POR COLOMBIA. AZAI CONSULTORES, 2012).

<sup>ii</sup>En Abril de 2013 la Agencia Nacional de Minería ordenó la suspensión de actividades de minería que realizan grupos mineros de carácter ancestral, desoyendo claramente la sentencia de la Corte.