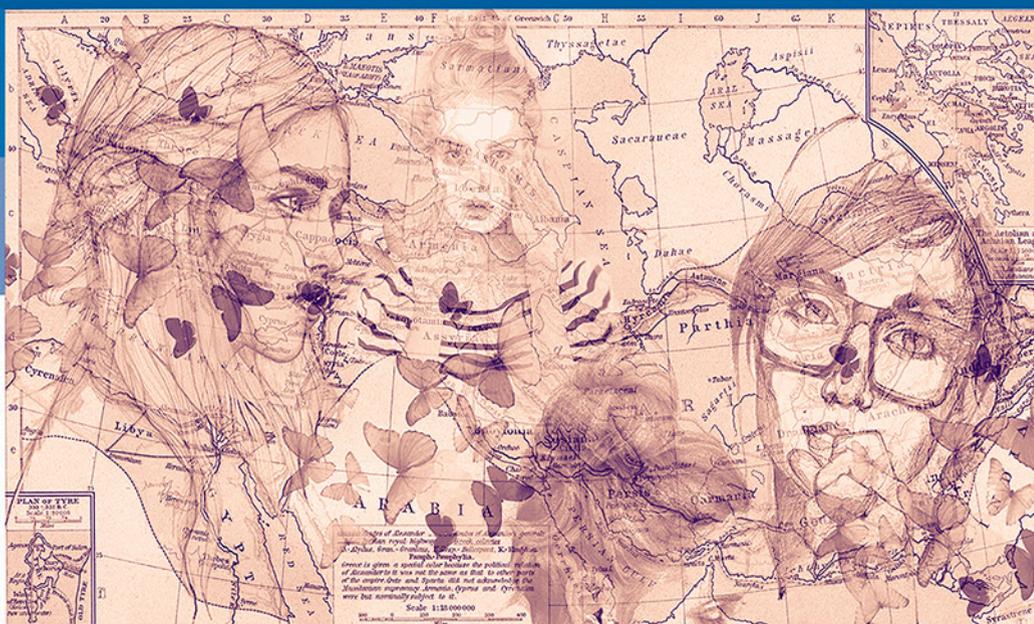


# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 10 Número 2	Agosto 2014 Enero 2015	p.p. 234	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	------------------------	---------------------------	----------	----------------

# PERSPECTIVAS

## INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 10 Número 2	Agosto 2014 Enero 2015	p.p. 234	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	------------------------	---------------------------	----------	----------------

**Pontificia Universidad Javeriana Cali**  
Rector: Luis Felipe Gómez Restrepo, S.J.  
Vicerrectora Académica: Ana Milena Yoshioka Vargas  
Vicerrector del Medio Universitario: Luis Fernando Granados, S.J.

**Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales**  
Decana Académica: Alba Luz Rojas

**Departamento de Ciencia Jurídica y política**  
Director: Luis Edinson Bertín Ramírez

**Carrera de Ciencia Política**  
Director: Alejandro Sánchez López de Mesa

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Director de la revista**  
Luis Edinson Bertín Ramírez

**Editora**  
Lina Fernanda González

**Coordinadora del proceso editorial**  
Laura Loreto Arias

**Comité Editorial**  
Hernando Llano M.S.  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
Fernando Giraldo, Ph.D.  
(Universidad EAN)  
Gustavo Morales M.S. Ph.D.  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
María Eugenia Ibarra Melo, Ph.D.  
(Universidad del Valle)  
Oscar Delgado M.S.  
(Universidad del Rosario)  
Eduardo Pastrana, Ph.D.  
(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

**Comité Científico**  
Alejo Vargas, Ph.D.  
(Universidad Nacional – Colombia)  
César Romero Jacob, Ph.D.  
(Pontificia Universidade Católica do  
Rio de Janeiro – Brasil)  
Rodrigo Losada, Ph. D.  
(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)  
Salvador R. Ballivián, Ph.D.  
(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)  
Lorenza Sebesta, Ph.D.  
(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)  
María Antonieta Huerta, Ph.D.  
(Universidad Diego Portales – Chile)

**Dibujo de la carátula:**  
Artista: Solangel Piedrahita

E-mail: [perspectivasint@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasint@javerianacali.edu.co)  
Pontificia Universidad Javeriana, Cali  
Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas  
Oficina 4-21, Edificio El Samán  
Cali – Colombia  
Teléfono 321 82 57  
Fax: (57-2) 555 25 50

Periodicidad: Semestral

Sello Editorial Javeriano Cali  
Coordinadora: Iris Cabra Dusán

©Derechos Reservados  
©Sello Editorial Javeriano

Corrección de estilo:  
Elvira Alejandra Quintero

Concepto gráfico:  
Edith Valencia F.

Impresión:  
Velásquez Digital S.A.S.

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. La publica semestralmente la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

# Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial .....	5
Entre las grandes expectativas y la demonización: las relaciones entre Irán y América Latina 2005-2013 <i>Between the high expectations and demonization: relations between Iran and Latin America from 2005 to 2013</i> <i>Sergio I. Moya Mena</i> .....	15
Gobernanza y Bloque Administrativo Global <i>Governance and Global Administrative Law</i> <i>Hernán Alejandro Olano García</i> .....	37
Lo “neo” del neoliberalismo: mercado, dinámicas socio-culturales, globalización y Estado: Un abordaje antropológico The neo on neoliberalism: markets, socio-cultural dynamics, globalization and State: an anthropological approach <i>Nicolás Panotto</i> .....	71
Caída del ingreso petrolero y sus efectos sobre la economía venezolana <i>Decline of income from oil production and its effects on the Venezuelan economy</i> <i>Mario Alberto de la Puente Pacheco</i> .....	93
Coming of Age. A (Post) Colonial and Queer Contribution Towards the Deconstruction of the Notion of “Minority” <i>Mayoría de edad: Una contribución (post) colonial y queer hacia la deconstrucción de la noción de minoría.</i> <i>Hugo Córdova Quero</i> .....	123

El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social <i>The Fiscal Control. Between the Political Control and Social Control</i> <i>Rosalía Correa Young / Luis Freddyur Tovar</i> .....	153
El Cine y la Reconstrucción de la Memoria <i>Film industry and the reconstruction of memory</i> <i>Farid Samir Benavides Vanegas,</i> .....	179

# Revista Perspectivas Internacionales

POLÍTICA EDITORIAL

---





## Propósito general

*Perspectivas Internacionales* es una publicación del Departamento de Ciencias Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico tanto en Ciencia Política como en Relaciones Internacionales, dirigiendo su enfoque hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

## Cobertura Temática

Ciencia Política y Relaciones Internacionales

## Público al que se dirige

La revista *Perspectivas Internacionales* está dirigida a los profesionales de la Ciencia Política y las Relaciones internacionales, así como aquellos de disciplinas afines que estén interesados en contribuir con sus aportes a los debates contemporáneos de estas dos disciplinas. De igual forma, la publicación está dirigida a investigadores (as), académicos (as), docentes, estudiantes de postgrados y gestores (as) del campo de conocimiento en general.

7

## Periodicidad

Semestral

## Orientaciones para los Autores

La revista *Perspectivas Internacionales* publica artículos que se ajusten a las normas establecidas por el Comité Editorial en cuanto a los aspectos de contenido y forma; los cuales a su vez, tienen en cuenta los estándares establecidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia- Colciencias para las publicaciones científicas.

Acorde con ello, se publican únicamente artículos puestos a consideración de manera independiente que constituyan una obra original. Por **original** se entiende que los autores contribuyen

directamente al contenido intelectual del documento, por tanto se encuentran en condiciones de hacerse públicamente responsables de él, aceptando así que su nombre figure en la lista de autores. Sumado a ello, debe ser también *inédito*, es decir, no haber sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico. Los artículos enviados deberán enmarcarse en las siguientes tipologías:

1. **Artículo de investigación científica y tecnológica.** Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

### **Proceso de recepción y evaluación de artículos**

La revista *Perspectivas Internacionales* recibe artículos científicos. A todos los autores se les dará oportuna cuenta tanto de la recepción como de la aceptación o no de sus trabajos.

### **Primera etapa: Recepción de los artículos**

Los artículos serán recibidos por correo electrónico dentro de los tres primeros meses de cada período semestral (Enero-Marzo; Julio-Septiembre). Solo a razón de eventos Extraordinarios se recibirán artículos fuera del término establecido.

Con el acuse de recibo por parte del Coordinador Editorial, se enviará un documento titulado Carta de Originalidad y Cesión de Derechos de Autor, en el cual el autor asevera que:

1. El artículo enviado es *original*.
2. El artículo enviado es *inédito*.
3. Desde el momento de recepción se firma la *cláusula de exclusividad*. Dicho trabajo no puede ser enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.
4. No existen conflictos de intereses en relación con el contenido, resultados o conclusiones del artículo.
5. Que en caso de ser publicado el artículo, el autor transfiere todos los derechos a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente, en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

9

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

### **Segunda etapa: Revisión del Comité Editorial y Asignación de Pares Evaluadores**

Una vez que el Editor(a) ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas editoriales de la Revista. Los artículos aceptados por el Comité Editorial, se remitirán a la evaluación externa por mínimo dos pares expertos, asignados por la especialidad de su hoja de vida en las temáticas abordadas en el documento enviado a la Revista.

Es un proceso ciego o cerrado, es decir, tanto el árbitro como el autor se desconocen bidireccionalmente con el fin de otorgar imparcialidad y evitar conflicto de intereses en la evaluación.

Dichos pares evaluadores designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos de forma y de fondo, que certifiquen la calidad científica de los manuscritos evaluados, recibiendo un certificado institucional de participación que reconoce dicha función.

Obtenidas las evaluaciones, el Comité Editorial se reúne nuevamente con el fin de aprobar o desaprobar la publicación de cada artículo.

Las apreciaciones concertadas en esta etapa del proceso se enviarán a los autores mediante correo electrónico, especificando si de acuerdo con ellas se **aprobó** o **reprobó** el artículo.

Para aquellos que se configure el primer caso, deben remitir en el término solicitado la versión final del manuscrito que incluya las adecuaciones propuestas. Se envía un certificado institucional de Aprobación, para que el autor, en caso de necesitar demostrar su publicación previo a la impresión, pueda hacerlo.

En el evento segundo, se explica al autor las razones por las cuales su texto no será publicado, además de las descripciones de los pares para que este lo tenga en cuenta para futuras ocasiones.

10

### **Tercera etapa: Edición**

Definido lo anterior, el editor se encarga de realizar una corrección de estilo previa a la impresión.

### **Cuarta etapa: Impresión del Tiraje**

La versión definitiva de la Revista es enviada a la empresa de diagramación e impresión electa por la Pontificia Universidad Javeriana para dicho fin, quienes entregarán la edición impresa, así como la versión digital.

### **Quinta etapa: Publicidad de la Revista**

De la revista impresa se enviarán dos ejemplares a cada autor, las indicadas por la Ley Colombiana para Reserva Legal, los ejemplares de canje vigente acordado con las Bibliotecas Nacionales e Internacionales, y los números que deban ser remitidos a las Instituciones encargadas de indización.

La versión electrónica se subirá en Open Journal System, cuyo link corresponde a: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales>

### **Consideraciones de forma de los artículos**

Los artículos dirigidos a la Revista Perspectivas Internacionales serán enviados como un archivo adjunto, en formato Word para Windows, al correo electrónico: [perspectivasint@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasint@javerianacali.edu.co)

Estos deben presentarse en letra Arial 12, espacio de interlineado 1.5. La extensión del texto estará entre las 12 y 30 páginas tamaño carta incluyendo la bibliografía. Los márgenes superior, inferior e izquierdo laterales deberán tener tres centímetros, y la de la derecha dos centímetros. La foliación se hace en cifras arábigas y en orden consecutivo desde la primera hasta la última página del original, y debe ir centrada en el inferior de la hoja.

Los textos deben estar exentos de atributos tales como tabulado, uso de diferentes fuentes, íconos de adorno, textos destacados en tonalidades de grises y cualquier otro aditamento que no hará parte del diseño y diagramación final.

Los artículos, además, deberán estar acompañados de la siguiente información:

1. Nombre completo e identificación del autor.
2. Dirección para correspondencia (física y electrónica).
3. Breve resumen de la hoja de vida.
4. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.
5. Carta remisoría del trabajo, en la que se autorice su publicación, se indique el hecho de estar licenciando el uso del texto a la Pontificia Universidad Javeriana Cali, y se autoricen los cambios estilísticos y de forma considerados pertinentes por la revista, de acuerdo con sus criterios editoriales. En todo caso, este licenciamiento y estas autorizaciones se entienden realizados con la sola remisión de los trabajos.

6. Un resumen (abstract) en español y en inglés que no podrá exceder de 150 palabras. En este resumen se expondrán los propósitos del estudio o investigación, así como las conclusiones más importantes.
7. Palabras clave (keywords), que permitan la confección del índice y las entradas (descriptores) en los sistemas de indización y recuperación de la información. Cada artículo deberá incluir un mínimo de 4 y un máximo de 8 palabras clave, en español y en inglés.

### Referencias Bibliográficas

Para identificar elementos bibliográficos en los artículos se utilizarán referencias parentéticas, de acuerdo con los ejemplos de las tablas incluidas a continuación. Las notas de pie de página deberán reservarse para notas aclaratorias; el autor las señalará con números sucesivos, y empleará el asterisco excepcionalmente, cuando la nota aclaratoria no pertenezca al texto en sí (nota del editor, fuente, otras). Si se trata de una aclaración del traductor o editor, se debe especificar, al final de la nota, entre paréntesis, así: (Nota del traductor) o (Nota del editor), sin abreviar. Al hacer una referencia bibliográfica, los autores procurarán evitar las indicaciones imprecisas, tales como: López (1999: 18 y ss.).

Si hay más de una obra citada de un mismo autor dentro de un mismo año, se distinguirán añadiendo letras en minúscula junto al año, así: (Bonilla, 2006a). Esta nomenclatura deberá reflejarse en la bibliografía.

Las referencias parentéticas deberán ir acompañadas por una bibliografía al final del documento, en la que se organizan los títulos alfabéticamente haciendo diferenciación del tipo de documento citado. La bibliografía final será elaborada de la siguiente manera:

### Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.

- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (eds o comp), (2004), *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 57-69.
- **Con directores:** Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Turus, pp. 34-35.
- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.

### Artículo de revista

**Con autor definido:** Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo- agosto) “La democratización en América Latina. Mesa Redonda”, en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

**Sin autor definido:** Cambio16, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

13

---

### Artículo de periódico

El Tiempo (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

### Cita tomada de Internet

Magariños de Moretón, Juan A. (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.



# Entre las grandes expectativas y la demonización: las relaciones entre Irán y América Latina 2005-2013

*Between the high expectations and  
demonization: relations between Iran  
and Latin America from 2005 to 2013*

Recibido: 11 de noviembre de 2014

Aprobado: Enero 22

---

SERGIO I. MOYA MENA\*

---

\* Ph.D. En filosofía (Universidad de Costa Rica, UCR). Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional, UNA). Bachiller en Teología (UNA).  
E-mail: sergio,moya@ucr.ac.cr

## Resumen

Las relaciones de Irán con América Latina llegaron a su periodo de máxima intensidad entre los años 2005 y 2013. En América Latina, Irán encontró un espacio político significativo que le dio la posibilidad de diversificar alianzas políticas y aminorar parcialmente el impacto de las sanciones económicas. Sin embargo, pese a la gran cantidad de iniciativas comerciales y diplomáticas propuestas, el balance de dichas relaciones es modesto. Este artículo muestra cómo, en el periodo de estudio (2005-2013), las relaciones con Irán no fueron lo suficientemente sólidas en el plano político y diplomático, ni rentables y robustas en el ámbito económico, tal y como lo auguraban sus defensores. Por otro lado, este artículo demuestra que, al contrario de lo que los críticos de los vínculos con Irán afirmaron, este país no ha sido una amenaza a la seguridad del continente.

**Palabras clave:** política exterior – relaciones con Irán – seguridad.

## Abstract

Iran's relations with Latin America reached a period of maximum intensity between 2005 and 2013. In Latin America, Iran found a significant political space that gave this country the possibility of diversifying political alliances and partially offsetting the impact of economic sanctions. However, despite the large number of commercial and diplomatic initiatives proposed, the balance of these relations is modest. This article shows how, during the studied period (2005-2013), relations with Iran were not sufficiently solid in the political and diplomatic field, nor profitable nor robust enough in the economic sphere, as advocates of those relations predicted. Moreover, this paper shows that, contrary to what critics of ties with Iran stated, this country has not been a threat to the security of the continent.

**Keywords:** foreign policy – relations with Iran – security.



## Introducción

Las relaciones de Irán con América Latina alcanzaron su máxima intensidad durante los gobiernos de Mahmoud Ahmadinejad en Irán, y Hugo Chávez en Venezuela. Chávez abrió las puertas de América Latina para Irán, e impulsó diversas iniciativas de cooperación con la República Islámica, país que encontró en América Latina un espacio para diversificar alianzas políticas fundamentadas en el “anti-imperialismo”, y para aminorar parcialmente el impacto de las sanciones económicas.

Este artículo se propone elaborar un balance las relaciones entre la República Islámica y América Latina entre 2005 y 2013, periodo en el que coinciden en la presidencia de sus respectivos países los presidentes Chávez y Ahmadinejad, artífices del impulso de dichas relaciones. Para esto, se analizarán dichas relaciones a partir de tres indicadores: el político-diplomático, el económico y el de seguridad. En una primera parte se consideran los aspectos políticos, diplomáticos y económicos de las relaciones de Irán con sus principales socios en la región. En este apartado se analizan las razones del acercamiento iraní a América Latina, las principales dinámicas en el campo político-diplomático y el desarrollo de los intercambios comerciales y los principales proyectos productivos. En la segunda parte se analizan las relaciones con Irán desde el campo de la seguridad. Al respecto, se plantea un cuestionamiento a la solidez y consistencia de los principales argumentos planteados durante el periodo de estudio y que han insistido en la “amenazas” iraní a la seguridad de América Latina.

La técnica de recolección de información es la revisión documental de otras investigaciones y de noticias de medios de comunicación sobre el tema.

## Antecedentes históricos

Desde el triunfo de la Revolución Islámica, los gobernantes iraníes han cultivado la imagen de su país como “paladín” de las masas desfavorecidas y oprimidas del mundo, y no sólo las del mundo islámico. Esta autopercepción, así como su visión de mundo, explican en buena medida la política de expansión de sus relaciones políticas y económicas

con los países africanos y latinoamericanos, y especialmente con aquellos que han sostenido posiciones anti-occidentales (Hunter, Shireen, 2010, p. 225).

Es preciso recordar que desde sus orígenes, la ideología de la revolución iraní fue fuertemente influenciada por corrientes tercermundistas e izquierdistas que también tuvieron un influjo considerable en América Latina. Esto constituyó un espacio de convergencia que posibilitó una apelación común para constituir un eje anti-imperialista y anti-estadounidense entre la República Islámica y algunos gobiernos de izquierda latinoamericanos, así como un esfuerzo conjunto para alcanzar un “desarrollo endógeno y un nuevo orden internacional, más justo y humano”.

En algunos casos, por ejemplo en Brasil, las vinculaciones con Persia/Irán se remontan al siglo XIX, pero sólo será hasta el triunfo de la Revolución Islámica en 1979, cuando los vínculos reciban un primer gran impulso. Irán estableció relaciones diplomáticas con países como Cuba y encontró en procesos políticos anti-imperialistas como el derrocamiento de la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua, grandes similitudes con su propio proceso revolucionario.

## Las grandes expectativas

Un segundo impulso en las relaciones se inicia a partir de la presidencia de Mohammad Khatami en 1997 y se profundiza durante el mandato de su sucesor Mahmoud Ahmadinejad a partir de 2005. La ampliación de las relaciones en el campo diplomático es significativa: entre este año y el 2013, Irán llegó a tener 11 embajadas y 17 centros culturales en América Latina. Asimismo, este país patrocinó varios programas de intercambio cultural y *Da'wa* (llamada o predicación islámica), firmó cientos de convenios y acuerdos en diversos campos, desde la agricultura a la defensa, y estableció *Hispan TV*, iniciativa que incluye un canal de televisión satelital en español que transmite 24 horas desde Teherán, y un portal de noticias en Internet.

Motivaciones políticas y económicas impulsaron a Irán a profundizar los vínculos con América Latina. En el plano político, el país buscaba superar el aislamiento político internacional atizado por

varias rondas de sanciones económicas aplicadas desde 2006, así como construir alianzas contestatarias frente a la “hegemonía norteamericana”. Sobre la convergencia con América Latina, decía el Ayatollah Khamenei, Líder Supremo de Irán: “En los últimos años, en América Latina han llegado al poder los gobiernos anti-estadounidenses, uno tras otro, que tienen posiciones comunes con la República Islámica de Irán en cuanto a la lucha contra el Imperialismo de los Estados Unidos” (Fouzi, Yahya y Mirabzadeh, Amir, 2011, p. 79).

En el plano económico, Irán buscaba utilizar las capacidades económicas y comerciales de la región, atraer inversiones, exportar servicios técnicos y de ingeniería, desarrollar mercados de exportación y diversificar los mercados de importación de Irán (Ibíd., p. 73).

Después de ocho años de esta ofensiva diplomática, cultural y económica, el balance es modesto y presenta notables altibajos. La pérdida de fuerza del motor político de la relación y la desaceleración de la diplomacia presidencial impulsada por Ahmadinejad y Chávez (Ahmadinejad visitó seis veces Venezuela, tres veces Bolivia y dos veces Brasil, Nicaragua, Cuba y Ecuador; mientras que Chávez visitó Irán en nueve oportunidades), se refleja en un enfriamiento de las relaciones, especialmente evidente si se les analiza desde el plano bilateral.

Quizás el caso más notable es Venezuela, país con el que Irán mantiene (según autoridades venezolanas) más de 40 proyectos en marcha y 265 acuerdos firmados, abarcando áreas como tecnología, salud, agricultura, alimentación, industria, infraestructura, cultura, defensa y vivienda. Es difícil determinar con absoluta precisión el impacto de cada uno de estos convenios, pues muchos se han manejado en medio de una gran opacidad. Además, no se ha hecho un estudio minucioso que determine el grado de avance y rentabilidad de la gran mayoría de los proyectos y otros simplemente no han pasado más allá del “papel”.

Las autoridades venezolanas han resaltado el avance en algunas áreas puntuales de trabajo conjunto, como la participación de empresas iraníes en iniciativas como la “Gran Misión Vivienda Venezuela”, o la fabricación de cemento. Producto de un convenio en materia de vivienda, el gobierno venezolano ha construido 12.000 residencias y se tiene programada la entrega de otras 10.000. En el caso del cemento, una fábrica binacional ubicada en Cerro Azul, con capacidad para producir anualmente 1 millón de toneladas de cemento, fue establecida en septiembre de 2014. Una vez

terminada, la planta podría suplir el 12% de la producción de cemento de Venezuela” (Islamic Republic News Agency, 2014).

Otras áreas de cooperación conjunta, como energía o la producción de automóviles, tractores y buques, han estado sujetas a muchos altibajos. Por ejemplo, la empresa binacional Venirauto se ha enfrentado a diversos problemas de producción y comercialización, retrasos en los cronogramas de producción previstos inicialmente y pérdidas económicas. Otra empresa de capital mixto, Veniran Tractor, fue establecida en 2005 con una supuesta capacidad anual de fabricar 12.000 tractores. Sin embargo, en sus primeros siete años de existencia, la empresa sólo ensambló 7.500 tractores, aunque logró colocarse como suplidora del 50% de la demanda local de esos vehículos.

El convenio de trabajo entre Petropasr y Petróleos de Venezuela (PDVSA), ha sido interrumpido y retomado debido a diferencias entre las partes (Hispan TV, 2014). Por otra parte, el director de la National Iranian Oil Company (NIOC), Roknoddin Javadi, afirmó que la empresa cerraría gradualmente sus oficinas en toda América Latina, ya que no había ninguna justificación económica verdadera más que apoyar los objetivos políticos del país (Pellet, Ramiro, 2014).

20

En cuanto a la construcción de buques, en 2009 ambos países acordaron la construcción de cuatro navíos *Afranax* de 113.000 Tonelaje de Peso Muerto (TPM) para PDVSA, por parte de la Compañía Industrial Naviera de Irán, por un total de US\$268 millones de dólares (Rojas, Andrés, 2013). Sin embargo, en mayo de 2014 la empresa constructora informó que Venezuela se “rehusaba” a pagar por el primer buque enviado y rechazaba además recibir el segundo (Khatinoglu, Dalga, 2014).

La mayoría de los convenios productivos con Irán se han visto también afectados por la escasez de dólares en Venezuela, así como por el impacto de las sanciones económicas que pesan sobre la República Islámica.

Otro hecho notable es que, a pesar de la gran cantidad de acuerdos productivos suscritos, el comercio entre ambos países es todavía poco significativo, alcanzando los US\$129 millones al finalizar el año fiscal iraní en 2014, según informes de la aduana iraní (Ibíd.).

En la relación bilateral, no cabe duda que la muerte del presidente Chávez (marzo de 2013) y el fin del mandato de Ahmadinejad (agosto de 2013), han supuesto una ralentización de los vínculos. Los contactos

diplomáticos han continuado a nivel ministerial, pero la diplomacia presidencial ha perdido impulso. No parece claro que el presidente iraní Hassan Rouhani, que ha definido como prioridad de su política exterior alcanzar un acuerdo con el P5+1 sobre el tema nuclear, tenga intenciones de mantener la relación con Venezuela con el mismo interés que le otorgó Ahmadinejad. Lo que sí es evidente es que Rouhani no está interesado en mantener dicha relación sobre la base de los aspectos discursivos de su antecesor, es decir, a partir de una virulenta retórica antiimperialista y anti-estadounidense.

En el caso de Argentina, la firma en enero 2013 del Memorando de Entendimiento entre los dos países, que pretendía favorecer el esclarecimiento del atentado contra la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA, en 1994, supuso un deshielo temporal en las relaciones bilaterales. El gobierno de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner impulsó y defendió con entusiasmo el acuerdo ante una fuerte crítica interna, sin embargo, la falta de avances sustantivos, derivados fundamentalmente del poco interés mostrado por las autoridades iraníes y la declaratoria de inconstitucionalidad del memorando por parte de la Sala I de la Cámara Federal en mayo de 2014, supusieron un nuevo distanciamiento político entre estos dos países.

El acuerdo con Argentina en realidad nunca fue un asunto de gran relevancia para Irán, preocupado por conflictos regionales e internacionales de mucho mayor calibre e impacto para sus intereses de política exterior. La principal expectativa de Irán era la eliminación de los pedidos de captura internacional de la Interpol contra varias figuras importantes de la política iraní, lo cual fue solicitado y no prosperó. La Cancillería argentina decidió suspender el diálogo con Irán ante lo que consideró como la “nula respuesta” del gobierno de Hassan Rohani para avanzar con el memorándum (Dinatale, Martín, 2014).

El deterioro de las relaciones políticas no impidió que las relaciones comerciales mantuvieran un buen nivel. En los primeros cuatro años de gobierno de la presidenta Fernández de Kirchner (2007-2011), las exportaciones a Irán aumentaron un 234%. Argentina le vende a Irán arroz, trigo, maíz, aceites y grasas animales. El intercambio con Argentina, segundo socio comercial en América Latina, subió en 2012 un 11,5%, llegando a US\$1,343 millones de dólares. Las exportaciones argentinas a

Irán aumentaron 11,5% (US\$1,326), mientras las exportaciones iraníes a Argentina crecieron un 9,4% (US\$16,8 millones de dólares).

Las principales empresas que colocan sus productos en Irán son Cargill, Bunge, Nidera y Aceitera General Deheza. También se han vendido a Irán productos tecnológicos, como reactores nucleares y calderas. Por su parte, Argentina compra a Irán básicamente tres productos: café, té y especias. Las ventas a Irán representan el 5% de las exportaciones argentinas.

En cuanto a Brasil, esta nación sudamericana fue durante un breve periodo el principal “trofeo” de la política exterior de Ahmadinejad, que encontró en el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva (2002-2010), un líder anuente a mediar en algunos de los temas más espinosos de las relaciones de Irán con la comunidad internacional. El año 2010 representó el periodo más intenso de la relación entre ambos países, cuando Brasil, junto a Turquía, patrocinó un acuerdo diplomático para intercambiar uranio enriquecido que le habría permitido a Irán evitar nuevas sanciones internacionales.

Sin embargo, desde la asunción de Dilma Rousseff como presidenta de Brasil, se ha verificado un “enfriamiento” de los vínculos con Teherán. Las razones de este cambio son diversas. Por un lado, la experiencia de vida de la presidenta Rousseff, como víctima de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, revela un compromiso fuerte de la presidenta con este tema, lo cual se ha traducido en un rechazo a apoyar a Irán hasta tanto su gobierno “no atienda adecuadamente” su problemática interna en esta materia. Por otro lado, la presidenta habría decidido enfriar sus relaciones con Irán por motivos geopolíticos y concretamente, el deseo de acercarse a los Estados Unidos. Este “enfriamiento” empezó a notarse a partir de 2011, cuando Brasil empezó a votar sancionando a Irán en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, especialmente en asuntos relacionados con la situación de las mujeres. Otra señal de distanciamiento fue la visita de Ahmadinejad a Brasil en junio de 2012 para participar en la Conferencia Río+20, ocasión en la que no fue recibido por la presidenta brasileña.

Deseoso de retomar las relaciones con Brasil, el nuevo presidente iraní Hasan Rouhani programó una visita a Brasil durante la Copa Mundial de Fútbol de 2014 que habría incluido una audiencia con

Rousseff. Sin embargo, la situación caótica en el vecino Iraq le impidió salir del país.

En el ámbito económico, el comercio iraní con Brasil, su principal socio en América Latina, cayó un 6,7% en el 2012 respecto al año anterior. Las exportaciones brasileñas a Irán, que comprenden productos como cereales, azúcar, carne, harina de soja, grasas y aceites, granos, equipos mecánicos, bajaron un 6,4% (US\$2,402 millones de dólares), mientras que las exportaciones iraníes a Brasil (plásticos frutas, tapetes, vidrio), cayeron un 32,7% (US\$23.7 millones de dólares). En el 2013 se verificó una nueva y contundente caída en el comercio bilateral, que descendió un 26% respecto al año anterior (Adghirni, Samy, 2013). Los exportadores brasileños atribuyen las dificultades para recibir pagos iraníes a las sanciones impuestas contra Irán.

Durante el gobierno de Lula da Silva se iniciaron también varios proyectos de cooperación energética conjunta, por medio de los cuales la Compañía Nacional de Petróleo de Irán otorgó derechos de exploración a la empresa Petrobras en el Mar Caspio. A partir de allí, ambos países continuaron cooperando en el campo energético hasta que en julio de 2009, Petrobras anunció que los descubrimientos que había hecho en Irán no eran viables comercialmente.

Los casos de Venezuela, Argentina y Brasil, muestran que muchas de las grandes expectativas manejadas por los promotores de las relaciones con Irán no se alcanzaron. Esto resulta particularmente interesante en el caso de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —ALBA—. Pese a la retórica anti-imperialista y al llamado a construir un desarrollo endógeno común, las relaciones comerciales entre esta alianza de países latinoamericanos e Irán, constituyen únicamente el 5% del comercio entre Irán y América Latina (Pellet, Ramiro, óp. cit.). Hacia 2013 América Latina representaba apenas el 0,3% de las exportaciones iraníes y 0,1% de las importaciones (Trade Promotion Organization of Iran, 2013). Ningún país de América Latina aparece entre los más importantes destinos de exportaciones de Irán. Brasil se sitúa apenas en el lugar número 45. En cuanto a las importaciones, Brasil aparece en el sexto lugar, mientras que Argentina se sitúa en el noveno (Ministério das Relações Exteriores, 2014).

## Irán y las amenazas a la seguridad

El balance del periodo 2005-2013 muestra también cómo las relaciones con Irán fueron consideradas recurrentemente como una “amenaza a la seguridad” del continente americano. La presencia directa o indirecta de Irán en América Latina fue a menudo asociada con el terrorismo y diversas formas del crimen organizado como el narcotráfico, el lavado de activos y las pandillas.

Para algunos críticos de dichas relaciones, alianzas como la establecida entre Venezuela e Irán representaban “la mayor amenaza a la estabilidad regional desde la Guerra Fría” (Darembaum, Jaime, 2011). En este sentido, la variedad de acusaciones que señalaban la “amenaza iraní” ha sido enorme, comprendiendo una amplia gama de temas. A continuación se presenta una reseña de las principales acusaciones planteadas en el periodo de estudio:

Cuadro No. 1. Amenazas a la seguridad atribuidas a Irán en el periodo 2005-2013

Agosto 2008	El diario <i>Los Ángeles Times</i> , informa que “fuentes confiables de inteligencia” señalan que Hezbollah y los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria de Irán (IRGC, por sus siglas en inglés) adiestran células terroristas para “secuestrar judíos” en Sudamérica y hacerlos entrar, de contrabando, al Líbano (Kraul, Chris y Rotella, Sebastian, 2008).
Julio 2009	La Secretaria de Estado Hillary Clinton afirma que los iraníes construyen una “mega embajada” en Managua, cuyos fines eran “sumamente sospechosos” (O’Connor, Anne-Marie, 2009).
Abril 2010	Según Roger Noriega (2011a), investigador visitante del <i>think tank</i> conservador American Enterprise Institute, Irán apoya el programa nuclear de Venezuela, país que a su vez ayuda a Irán a obtener uranio y evadir las sanciones internacionales.
Noviembre 2010	De acuerdo al diario alemán <i>Die Welt</i> (2010), Irán habría instalado equipos de lanzamiento para misiles de alcance intermedio en la Península de Paraguaná, en Venezuela, incluyendo el modelo “Shahab III”, con un rango de entre 1.300 y 1.500 km.

Junio 2011	Según Roger Noriega (2011b), el vuelo comercial de Conviasa Caracas-Damasco-Teherán, es usado por Irán y Hezbollah como mecanismo subrepticio para transportar armas, personal y contrabando.
Octubre 2011	El Fiscal General de los EE.UU., revela que Irán habría urdido un complot para asesinar al embajador de Arabia Saudita en Washington D. C.
Mayo 2011; diciembre 2012	Según Roger Noriega (2011a), Irán entrena a terroristas en Isla Margarita de Venezuela (Goforth, Sean, 2012) y dispone de instalaciones militares, armas y otros equipos en territorio venezolano.
Febrero 2012	Según Norman A. Bailey (2012), Presidente del Institute for Global Economic Growth, Irán ayuda a la guerrilla colombiana de las FARC, a través de la provisión de armas y entrenamiento en Irán y Siria organizado por la IRGC y su unidad paramilitar de élite, la Fuerza Quds.
Mayo 2013	Según el fiscal argentino Alberto Nisman, el gobierno iraní ha instalado estaciones de inteligencia destinadas a cometer, fomentar y patrocinar actos terroristas en países como Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Colombia, Guyana, Trinidad y Tobago y Surinam (Pérez, Laureano, 2013).
Junio 2013	El diario <i>The Times of Israel</i> (2013) informa que el presidente iraní Hassan Rouhani estuvo implicado en el trazado del mortal ataque de 1994 contra la AMIA.
Julio 2013	Matthew Levitt (2013), investigador del Washington Institute for Near East Policy, afirma que Irán mantiene una red de agentes de inteligencia específicamente encargados de patrocinar y ejecutar ataques terroristas en el hemisferio occidental.
Septiembre 2013	El portal de Internet <i>The Blaze</i> alega que Irán recluta y adoctrina a jóvenes latinoamericanos para “exportar enseñanzas chiitas radicales”. Según <i>The Blaze</i> , este “ejército invisible”, se organiza a través del sitio web “islamorient.com” (Carter, Sara, 2013).

Fuente: elaboración propia con base a distintas fuentes.

La anterior lista de alegatos describe una poderosa presencia iraní en América Latina. Irán habría establecido una compleja y sofisticada red logística que involucraría instalación de misiles, presencia de tropas,

comandos, adiestradores militares y personal de inteligencia dedicado a patrocinar y ejecutar actos de terrorismo, secuestros y tráfico de uranio, etc. Sin embargo, una consideración cuidadosa de cada una de las acusaciones muestra la existencia de un común denominador: la falta de evidencias concluyentes.

Estos señalamientos se sustentaban en argumentos fantásticos o sustentados en fuentes anónimas o poco creíbles, que nunca estuvieron acompañadas de evidencias sólidas. Considérense algunos casos particulares. La supuesta “presencia militar iraní” en países como Venezuela denunciada por el diario *Los Ángeles Times*, fue desmentida en abril de 2010 por el propio jefe del Comando Sur del Pentágono, Douglas Fraser (Reuters, 2010). El diario *The New York Times*, se vio obligado a retractarse respecto a la “instalación” de misiles iraníes en el continente. La supuesta “mega-embajada” iraní en Managua denunciada por la Secretaria de Estado Hillary Clinton, resultó ser apenas una modesta legación diplomática. El programa de “adoctrinamiento y reclutamiento militar” de jóvenes latinoamericanos, no era más que un programa de formación teológica y socio-religiosa patrocinado por entidades como la Asamblea Mundial Ahlul Bayt y la Fundación Cultural Oriente, y no por los IRGC. El “complot” iraní para asesinar al embajador de Arabia Saudita en los Estados Unidos fue catalogado como “improbable” y “absurdo” por varios especialistas.<sup>1</sup> Días después de implicar al presidente Rouhani en los atentados de la AMIA, *The Times of Israel* (2013) rectifica e informa que “el presidente no tuvo ningún papel en los atentados”. En el caso de algunos señalamientos del fiscal Nisman, Garteh Porter (2013), periodista de la revista *The Nation*, ha mostrado cómo algunas de esas acusaciones se han basado enteramente en “información” suministrada por el grupo Mujahedin-e-Khalq (MEK), una organización con un amplio historial de atentados terroristas contra objetivos civiles y ex aliada del dictador iraquí Sadam Hussein.

Por otra parte, algunos de los argumentos que acompañaron estas denuncias, son básicamente especulativos o rayanos en lo paranoico. Considérese al respecto, la afirmación de Roger Noriega (2010b) en un artículo publicado en 2010 en el sitio de Internet de la revista *Foreign Policy*, sobre el programa nuclear “secreto” de Chávez: “No está claro lo

---

<sup>1</sup> Cfr. *Al Kubri*, No. 2. 2011: 9.

que está escondiendo Venezuela, pero definitivamente esconde algo - y el hecho de que Irán esté involucrado sugiere que no es para nada bueno”.

Ante la falta de evidencia convincente sobre la amenaza iraní a la seguridad en el continente (estructuras terroristas que no cometen ningún acto terrorista, redes de secuestradores que no secuestran, misiles que no son detectados ni siquiera por las agencias de inteligencia más sofisticadas del continente, etc.), se recurre entonces a hablar de amenazas “invisibles”, “ejércitos invisibles,” como lo descrito por la periodista Sara Carter (2013) en el sitio de Internet *The Blaze* dirigido por el polémico comentarista ultraconservador Glenn Beck.

La falta generalizada de evidencias contundentes que demuestren la “amenaza iraní” a la seguridad de América Latina, parece constituir más bien la expresión regional de una campaña de propaganda y desinformación mundial bien calibrada entre sectores de derecha de los Estados Unidos e Israel, *think tanks* conservadoras y grandes medios de comunicación que pretende aislar a Irán, y cuyo fin último sería sentar las bases que legitimen mediáticamente acciones de fuerza contra Irán. Pese a sus frágiles bases fácticas, esta campaña de propaganda ha tenido un notable éxito, sembrando el miedo, la alarma e indisponiendo a un sector amplio de la opinión pública latinoamericana y la prensa contra Irán. No es entonces extraño que sea prácticamente imposible encontrar una referencia positiva o humana sobre Irán en los grandes medios de comunicación de la región.

Desde el fin de la Guerra Fría es difícil hallar en las relaciones internacionales contemporáneas de América Latina, un caso más evidente de *demonización*, es decir, el proceso de presentar a alguien o algo como “deshumanizado”, “perverso” o como fuente del mal absoluto. La demonización no es un tema nuevo en la ciencia política o las relaciones internacionales. Las discusiones políticas relativas al mal se remontan a la Antigua Grecia y a pensadores como Aristóteles y Epicuro. En el Renacimiento, Maquiavelo fue uno de los teóricos que analizó el tema del mal en la política internacional. Para el florentino, las malas pasiones se sitúan en la esencia de la naturaleza humana y solo pueden ser reprimidas por la fuerza.

Las reflexiones más recientes sobre la relación entre la política y la moral demuestran que la práctica de nombrar y señalar al mal, tiene efectos políticos importantes y que la justificación ética de la acción

política es una parte substancial de la política, e incluso en la justificación de la violencia (Sheikh, Mona, 2014, p. 496-504).

Conseguir que alguien o algo encarne al mal absoluto es, como lo afirma el filósofo Diego Fusaro, un arduo trabajo de desinformación. Fusaro (2013) define ese proceso como “demonización preventiva”. Cuando las potencias imperiales definen objetivos políticos o militares, las divisiones blindadas del pensamiento único se ponen en marcha. Todos los diarios, todas las transmisiones televisivas, las webs, *You tube* o las redes sociales se utilizan en una campaña coordinada.

La demonización de las relaciones con Irán en América Latina ha sido en buena medida, determinada por la forma en que este país suele ser retratado en los círculos políticos y mediáticos de los Estados Unidos. Paul Pillar señala cómo la mayoría de los estadounidenses conciben los conflictos como luchas moralmente claras entre las fuerzas del bien y las del mal. Se trata de una perspectiva maniquea, que conduce a la demonización de los adversarios más importantes, que son vistos, no sólo como defensores de intereses que entran en conflicto con los de los Estados Unidos, sino como “realmente malvados” (Pillar, Paul, 2013b).

Hace un tiempo, la demonización y el uso de analogías como la de Hitler, jugaron un papel especialmente importante en la “venta” de la guerra contra el Irak de Saddam Hussein a la opinión pública. Una de las expresiones recientes con más proyección mediática ha sido la imagen del “Eje del mal”, acuñada por la Administración de George W. Bush, y del que Irán forma parte. El método de la demonización se ha “perfeccionado” en los casos de Libia y Siria, pero el esquema siempre es el mismo: la *reductio ad Hitlerum*, “la reducción a Hitler”, término creado por el Leo Strauss, y que plantea que, cuando una discusión se alarga demasiado, siempre aparecerá quien acuse de fascismo hitleriano a su contraparte. Es una combinación de varias falacias: la típica falacia de asociación y argumento *ad nauseam* al suponer que no es necesario mayor debate tras la acusación. Fusaro dice al respecto: “Básicamente es construir en torno al objetivo de turno la imagen de un nuevo ‘Hitler’ rodeado de la aureola de la maldad absoluta. Allí se mezclará todo el mundo, desde Sadam Hussein a Gaddafi, de Chávez a Ahmadinejad. Todos son nuevos Hitler y donde aparece el nuevo nazismo, siempre tiene que haber la nueva Hiroshima, es decir, el bombardeo ‘legítimo’ y ‘ético’”.

Según Paul Pillar (2013), esta narrativa de la demonización requiere a menudo de “un villano extranjero”. Es una cuestión de psicología pública y, debido a eso, también es una cuestión de política. Irán se ubica entonces como la nueva fuente del mal. Pillar añade: “Saddam Hussein se ha ido, (...) Osama Bin Laden y su Al-Qaeda han sido enemigos prominentes en la última década. Sin embargo, un grupo terrorista nunca puede llenar el mismo papel que un Estado, y ahora que Bin Laden se ha ido, también. Bien adaptado en varios aspectos para jugar el papel actual del villano hay otro Estado en el Golfo Pérsico con recursos petroleros y una política radical: Irán” (Óp. Cit., p. 218).

Asociar a Irán o a sus líderes con “fanatismo”, “hostilidad intrínseca”, “terrorismo” implícitamente supone que este país no puede ser concebido como un actor racional en la política internacional (Moya, Sergio et al., 2014, p. 131-132). Una tesis que carece de sustento histórico, pues desde Ciro el Grande, hace más de veinticinco siglos, Irán ha curtido una sólida tradición en el arte de gobierno y manejo prudente y pragmático del interés nacional en los asuntos internacionales (Ramazani, Ruhollah, 2004, p. 3). Si bien desde el triunfo de la Revolución, Irán ha asumido actitudes “incómodas” para ciertas potencias y vecinos, ha tenido el cuidado de evitar la adopción de medidas que conduzcan a consecuencias catastróficas, y sus líderes han eludido movimientos imprudentes que pongan en peligro la supervivencia de la Revolución y la República.

Como cualquier campaña de propaganda, el trasfondo de la demonización de Irán es —como lo señalara Walter Lippmann— “fabricar un consenso”, en este caso: “Irán es una amenaza y las relaciones con Irán no pueden ser aceptadas”. Obviamente, el propagandista procura no revelar las auténticas intenciones de aquel a cuyas órdenes trabaja, pues ello supondría someter los proyectos a discusión pública, al escrutinio de la opinión pública, evitando así su triunfo. Por el contrario, la propaganda debe velar esos proyectos, enmascarando “su auténtica intención”.<sup>2</sup> Sin embargo, a veces es posible reconocer los vericuetos a través de los cuales el dinero y el poder tamizan las noticias. Tómese en cuenta el caso de Univisión, cadena de televisión que produjo el “documental” titulado “La Amenaza Iraní”, que muestra según sus productores “los secretos que se esconden detrás de la ofensiva diplomática, militar y de

---

<sup>2</sup> Cfr. Jacques Ellul, citado por Chomsky & Herman, 2013, p. 17.

negocios de Irán en América Latina, incluyendo actividades de lavado de dinero y narcotráfico”. Aquí es evidente cómo se verifica el primer filtro de la propaganda planteado por Chomsky y Herman en su libro *Los guardianes de la libertad*, y que hace referencia a la “magnitud, propiedad, orientación de los beneficios de los medios de comunicación, la configuración empresarial del mercado de los medios y los vínculos políticos de los medios de comunicación (Ibíd., p. 22). Univisión es propiedad de Haim Saban, mecenas del *think tank* Brookings Institution, y entusiasta militante sionista que ha donado millones de dólares al Partido Demócrata (McMahon, Janet, 2014, p. 30), y reiteradamente ha exigido Irán sea, “en el mejor de los casos”, puesto de rodillas y si es necesario, bombardeado (The Jerusalem Post, 2014).

Más allá de la existencia de esta campaña de demonización, parece evidente que el riesgo a la seguridad derivado de las relaciones con Irán en el periodo de estudio, ha sido sumamente exagerado. Las presunciones han privado sobre el análisis y se ha pasado por alto lo que los hechos demuestran: en cuanto a capacidades e intenciones, Irán no ha sido una amenaza a la seguridad de América Latina.

## Reflexiones finales

Aunque los intercambios diplomáticos continúan y pese a que el canciller Mohammad Yavad Zarif afirmó al inicio de su gestión en agosto de 2013 que Irán “continuaría con “seriedad” sus vínculos con América Latina”, al final del periodo de estudio se percibe una baja en el perfil de las relaciones. El mandato del presidente Rouhani ha demostrado que las prioridades de la política exterior iraní son alcanzar un acuerdo nuclear con el P5+1, reconstruir los lazos con las monarquías árabes vecinas y garantizar su seguridad frente a la amenaza del takfirismo. América Latina no aparece como un tema vital para Teherán. De ahí que en el ámbito político, la relación con socios fundamentales para Irán, como Brasil, se haya “enfriado”. Este país, junto a Chile y Argentina, votó en marzo de 2013 a favor de una sanción contra Teherán en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Únicamente Venezuela votó en contra y Ecuador se abstuvo (Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran, A/HRC/22/L.22). En el caso de Venezuela, la muerte

del presidente Chávez y la complicada agenda interna que ha debido enfrentar el presidente Maduro, han obligado a Caracas a cifrar más atención en los asuntos internos y menos en la agenda internacional.

En el plano cultural, se mantiene iniciativas como las cátedras de lengua persa en países como Venezuela, Colombia y Brasil, e *Hispan TV* sigue transmitiendo desde Teherán, pero se han recortado los fondos para el funcionamiento de algunos de los programas de formación religiosa e intercambio cultural en la región, lo que ha implicado el cierre de varios de los centros culturales, como los que funcionaban en Managua y San José. Muchos de los latinoamericanos que han participado en estos programas han sido hostigados por las autoridades migratorias de sus respectivos países e incluso se les ha retirado la visa de los EE.UU. y a algunos clérigos patrocinados por Irán que ejercen labores misioneras en la región han sido acusados al “terrorismo,” lo cual ha dificultado su accionar en la región.

En el campo económico, muchos de los proyectos productivos conjuntos —especialmente los establecidos con Venezuela— han estado lejos de satisfacer las expectativas planteadas originalmente o simplemente no han avanzado. En cuanto a las relaciones comerciales, estas han adquirido en algunos casos dimensiones significativas, aunque sometidas a grandes altibajos. Por otro lado, las sanciones económicas que pesan sobre Irán, impuestas por los EE.UU. la Unión Europea y el Consejo de Seguridad de la ONU, han limitado la expansión de las relaciones económicas con Latinoamérica. Si no se alcanza un acuerdo en el plano nuclear con el P5+1 que elimine las sanciones y si el nuevo congreso de Estados Unidos (de mayoría republicana), aprueba el endurecimiento de las sanciones existentes, la relación comercial entre países como Venezuela, Brasil y la República Islámica se verá amenazada.

La dinámica que adquirieron las relaciones entre América Latina y la República Islámica durante entre 2005 y 2013, constituyó uno de los episodios más significativos en la historia de las relaciones de la región con Medio Oriente. La apelación conjunta a construir un nuevo orden internacional multipolar creó muchas expectativas, especialmente por plantearse en un momento de declive de la influencia de los EE.UU. en el continente.

Sin embargo, el balance de las relaciones con Irán una vez finalizados los gobiernos de Ahmadinejad y Chávez, muestra por una parte que los

resultados concretos son mucho más modestos que los esperados en casi todos los campos, lo cual —en el caso de Teherán— ha desalentado la continuidad de los esfuerzos políticos, económicos y diplomáticos para profundizar los lazos. Ya desde 2010 funcionarios como el ex Canciller Manoucher Mottaki o el anterior portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ramín Mehmanparast, consideraban que la inversión diplomática hecha por Irán en América Latina era contraproducente, pues suponía demasiados esfuerzos sin garantizar resultados claros (Kourliandsky, Jean, 2013, p. 154). Por otra parte, ha sido evidente que los señalamientos sobre el “peligro” que entrañaba el acercamiento a Irán, lejos de estar acompañados de evidencia contundente, constituyeron más bien una campaña de propaganda y demonización de las relaciones con Irán.

Si la diplomacia presidencial constituyó el factor determinante en la expansión de los vínculos, los nuevos liderazgos, las coyunturas internas y (en el caso de Irán) las nuevas prioridades en materia de política exterior, apuntan a un enfriamiento de las relaciones entre Irán y América Latina que, con la posible excepción del tema comercial, podría llevar las relaciones al nivel que tenían antes de los gobiernos de Ahmadinejad y Chávez.

## Bibliografía

- Adghirni, Samy. (2013). *Comércio entre Irã e Brasil cai em meio a desinteresse político. Folha de São Paulo*. Recuperado de: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/01/1403744-comercio-entre-ira-e-brasil-cai-em-meio-a-desinteresse-politico.shtml>. En: 28-05-2014.
- Adib-Moghaddam, Arshin. (2010). *Iran in World Politics: The Question of the Islamic Republic*. New York: Columbia.
- Bailey, Norman. (2012). *Iran's Venezuelan Gateway*. Washington, D. C.: The American Foreign Policy Council. Recuperado de: <http://www.afpc.org/files/getContentPostAttachment/213>.
- Botta, Paulo. (2010). Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). *Relaciones Internacionales*. No. 39.
- Carter, Sara. (2013). Iran Aggressively Recruiting 'Invisible Army' of Latin American Converts to Infiltrate U.S. Through 'Soft Belly' of the Southern Border. *The Blaze*. Recuperado de: <http://www.theblaze.com/stories/2013/09/03/iran-aggressively-recruiting-invisible-army-of-latin-american-converts-to-infiltrate-u-s-through-southern-border/>. En: 23-12-2014.
- Chomsky, N. & Herman (2013). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Austral.
- Colmenares, Leopoldo. (2011). *Las relaciones entre Irán y Venezuela: implicaciones para el gobierno venezolano*. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Fundación Friedrich Ebert.
- Darembaum, Jaime. (2011). Hemispheric Neglect. *The Weekly Standard*. Recuperado de: [http://www.weeklystandard.com/blogs/hemispheric-neglect\\_536915.html](http://www.weeklystandard.com/blogs/hemispheric-neglect_536915.html). En: 22-12-2014.
- Die Welt. (2010). *Iran plant Bau einer Raketenstellung in Venezuela*. Recuperado de: <http://www.welt.de/politik/ausland/article11219574/Iran-plant-Bau-einer-Raketenstellung-in-Venezuela.html>. En: 24-12-2013.
- Dinatale, Martín. (2014). Giro del Gobierno: corta el diálogo con Irán y estrecha lazos con Israel. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1664790-giro-del-gobierno-corta-el-dialogo-con-iran-y-estrecha-lazos-con-israel>. En: 14-03-2014.
- Fouzi, Yahya y Mirabzadeh, Amir. (2011). Estudio de los factores influyentes sobre la ampliación de relaciones de Irán con los países latinoamericanos en el gobierno de Ahmadinejad. *La Revista Iraní de Política Exterior*, Vol. III, No. 7.

- Freeman, Chas. (2002). *Arts of Power - Statecraft and Diplomacy*. Washington D. C.: United States Institute of Peace.
- Fusaro, Diego. (2013). *Siria, la demonización preventiva*. Recuperado de: <http://www.diario-octubre.com/2013/09/01/siria-la-demonizacion-preventiva/>. En: 12-01-2014.
- Gomez, Eduardo. (2012). Why The Iran-Brazil Friendship Has Gone Cold. *Americas Quarterly*.
- Goforth, Sean. (2012). *Axis of Unity: Venezuela, Iran & the Threat to America*. Dulles: Potomac Books Inc.
- Hispan TV. (2014). *Petropars de Irán reanuda sus actividades en Venezuela*. Recuperado de: <http://hispanTV.com/detail.aspx?id=272244>. En: 22-12-2014.
- Hunter, Shireen (2010). *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Resisting the New International Order*. Santa Barbara: Praeger.
- Islamic Republic News Agency (2014). *Iran-Venezuela cement plant goes on stream*. Recuperado de: <http://irna.ir/en/News/81395713/>. En: 12-12-2014.
- The Jerusalem Post (2014). *Sheldon Adelson, Haim Saban urge Obama to reconsider nuclear deal with Iran*.
- Khatinoglu, Dalga. (2014). Iran and Venezuela “much ado about nothing”. *Trend New Agency*. Recuperado de: <http://m.trend.az/en/regions/iran/2271592.html>. En: 22-12-2014.
- Khomeini, R (2001). *Imam Khomeini (r. a.) on Exportation of Revolution*. Teherán: The Institute for Compilation and Publication of the Works of Imam Khomeini.
- Kraul, Chris y Rotella, Sebastian. (2008). Fears of a Hezbollah presence in Venezuela. *Los Angeles Times*. Recuperado de: <http://articles.latimes.com/2008/aug/27/world/fg-venezterror27>. En: 23-08-2011.
- Kourliandsky, Jean. (2013). Irán y América Latina: más cerca por una coyuntura de futuro incierto. *Nueva Sociedad*. No. 246.
- Levitt, Matthew. (2013). *Threat to the Homeland: Iran's Extending Influence in the Western Hemisphere*. Washington D. C.: The Washington Institute for Near East Policy. Recuperado de: <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/testimony/LevittTestimony20130709-House.pdf>. En: 23-12-2014.
- Luque, Eduardo. (2013). Siria: la demonización de la izquierda. *El Viejo Topo*. No. 310.

- McMahon, Janet. (2014). Republican Adelson, Democrat Saban Are United On Israel, Immigration Reform. *Washington Report on Middle East Affairs*. Jun-Jul.
- Ministério das Relações Exteriores (2014). *IRÁ Comércio Exterior*.
- Moya, Sergio. (2010). La política exterior del presidente Mahmud Ahmadinejad hacia América Latina (2005-2010). *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. Vol. VII (No. 1).
- (2012). *Iran and Latin America: vital interests and soft power strategy*. Reportes del Cemoan, (No. 4). Heredia: Centro de Estudios de Medio Oriente y África del Norte. Universidad Nacional.
- Moya, Sergio et al. (2014). *El programa nuclear iraní y los desafíos políticos geoestratégicos: tres enfoques*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional.
- Noriega, Roger. (2010). Noriega, Roger. *Hora de enfrentar al Eje Teherán-Caracas*. Recuperado de: <http://soysionista.blogspot.com/2010/04/hora-de-enfrentar-al-eje-teheran.html>. En: 18-06-2014.
- (2010b). Chávez's Secret Nuclear Program. *Foreign Policy*. Recuperado de: <http://foreignpolicy.com/2010/10/05/chavezs-secret-nuclear-program/>. En: 12-12-2014.
- (2010c). *The Mullah-Caudillo Axis*. American Enterprise Institute.
- (2011a). *First Round of Sanctions Against Chavez's Support for Iran*. American Enterprise Institute. Recuperado de: <http://www.aei.org/publication/first-round-of-sanctions-against-chavezs-support-for-iran/>. En: 23-10-2013.
- (2011b). *Hugo Chávez's Scary Anti-American Campaign Takes to the Skies and Stops Off In Teheran*. FoxNews.com. Recuperado de: <http://www.foxnews.com/opinion/2011/06/23/hugo-chavezs-scary-anti-american-campaign-takes-to-skies-and-stops-off-in/>. En: 23-10-2013.
- O'Connor, Anne-Marie. (2009). Iran's Rumored Nicaraguan 'Mega-Embassy' Set Off Alarms in U. S. *The Washington Post*. Recuperado de: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/07/12/AR2009071202337.html>. En: 24-04-2013.
- Pellet, Ramiro. (2014). En retirada: Irán toma distancia de sus aliados en América Latina. *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1692355-en-retirada-iran-toma-distancia-de-sus-aliados-en-america-latinatitulo-4x1-cpo28-rec-trud-pxer-ilit-xeri-iolma-sdkjfhadjhfdjkhfksde-l>

- a-mano-de-ahmadinejad-el-ex-presidente-sabia-como-ganar-amig. En: 13-10-2014.
- Pérez, Laureano. (2013). Nisman acusó a Irán de infiltrarse en la región para cometer actos terroristas. INFOBAE. Recuperado de: <http://www.infobae.com/2013/05/29/712936-nisman-acuso-iran-infiltrarse-la-region-cometer-actos-terroristas>. En: 23-12-2014.
- Pillar, Paul. (2013a). Iran South of the Border. *The National Interest*.
- (2013b). The Role of Villain: Iran and U.S. Foreign Policy. *Political Science Quarterly*. Vol. 128. No. 2.
- Porter, Gareth. (2013). Indictment of Iran for '94 Terror Bombing Relied on MEK. IPS-Inter Press Service. Recuperado de: <http://www.ipsnews.net/2013/08/indictment-of-iran-for-94-terror-bombing-relied-on-mek/>. En: 09-2014.
- Ramazani, Ruhollah. (1986). Shi'ism in the Persian Gulf. En: *Shi'ism and social protest*. New Heaven: Yale University Press.
- (2004). Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy. *Middle East Journal*. Vol. 58, (No. 4).
- Reuters. (2010). No Iran military presence in Venezuela: U. S. general. *Reuters*. Recuperado de: <http://www.reuters.com/article/2010/04/27/us-venezuela-iran-usa-idUSTRE63Q45N20100427>. En: 23-2014.
- Rojas, Andrés. (2013). US\$ 268 millones pagará PDVSA a Irán por 4 tanqueros. *El Nacional*. Recuperado de: [http://www.el-nacional.com/economia/millones-pagara-Pdvsa-Iran-tanqueros\\_0\\_189581301.html](http://www.el-nacional.com/economia/millones-pagara-Pdvsa-Iran-tanqueros_0_189581301.html). En: 01-01-2014.
- Sheikh, Mona. (2014). Appointing evil in international relations. *International Politics*. 51.
- The Jerusalem Post (2014). Sheldon Adelson, Haim Saban urge Obama to reconsider nuclear deal with Iran. Recuperado de: <http://www.jpost.com/Diaspora/Sheldon-Adelson-on-Iran-Not-taking-action-is-too-costly-381293>. En: 12-01-2014.
- The Times of Israel (2013). Iran's Rouhani had no role in 1994 Argentina bombing, prosecutor says. Recuperado de: <http://www.timesofisrael.com/irans-rowhani-had-no-role-in-1994-argentina-bombing-prosecutor-says/>. En: 12-12-2014.
- Trade Promotion Organization of Iran (2013). *Iran trade statistics in brief 2013*.
- Zeraoui, Zidane y Klich, Ignacio. *Irán: los retos de la República Islámica*. Buenos Aires: Siglo XXI.

# Gobernanza y Bloque Administrativo Global

## *Governance and Global Administrative Law*

Recibido: 16 de octubre de 2014    Aprobado: Diciembre 12

---

HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA\*



\* Abogado de la Universidad de La Sabana. con estancia Post Doctoral en Derecho Constitucional como Becario de la Fundación Carolina en la Universidad de Navarra, España y en Historia en la Universidad del País Vasco como becario de AUIP; Profesor de Democracia, Globalización y Conflicto; Director del Programa de Humanidades en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas; Director de Estudiantes del Programa de Filosofía y Director del Grupo de Investigación en Derecho, Ética e Historia de las Instituciones de la Universidad de La Sabana. Es Investigador Asociado en Colciencias e Investigador de la Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra. Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales y Miembro Honorario del Muy Ilustre y Bicentenario Colegio de Abogados de Lima.  
E-mail: Hernan.olano@unisabana.edu.co

## Resumen

El autor desarrolla algunos aspectos de lo que ha venido a denominarse “Bloque Administrativo Global”, como una nueva vertiente del derecho público que incorpora también el concepto de “bloque de constitucionalidad privado” a su desarrollo y aplicación, en lo que será en un futuro próximo un nuevo derecho común que integrará como fruto de la acción conjunta de los particulares y del Estado en la gobernanza y en el ejercicio del *ius commune*, que nos es más que el desarrollo del denominado “Pacto Global”.

**Palabras clave:** Bloque de Constitucionalidad, Derecho Administrativo Global, Gobernanza global, derecho suave, Pacto Global.

## Abstract

The author develops some aspects of what has come to be named a “Administrative Global Block”, as a new slope of the public law, which incorporates also the concept: the “block of constitutionality deprived” to his development and application, in what it will be in the near future a new common right that will integrate as fruit of the joint action of the individuals and of the State in the governance and in the exercise of *ius commune*, that us is more than the development of named “Global Agreement”.

**Keywords:** Soft law, accountability, Governance, Global Pact, Global Administrative Law.



## Gobernanza y Bloque Administrativo Global<sup>1</sup>

Dentro de la línea de investigación “Fuentes del Derecho Administrativo”, presento un acercamiento al Bloque Administrativo Global, que se desarrolla en este artículo como la nueva vertiente dentro del Derecho Público, y en particular del Derecho Administrativo, que incorpora un nuevo concepto: el “*bloque de constitucionalidad global*”, a su desarrollo y aplicación en lo que será en un futuro próximo un nuevo derecho común que integrará el derecho nacional con el internacional en uno solo propiciando el nacimiento de una cultura jurídica común.

Toda comunidad establecida necesita de un Derecho, de unas reglas que conformen su *ordo iuris* y que integre jurídicamente al Derecho Público y al Derecho Privado, elaborado a partir de un paradigma constitucional. El Derecho global es, por definición, “de naturaleza constitucional y cosmopolita”.<sup>2</sup>

Pero, para ello, es necesario recordar que en Colombia, el Derecho nace realmente con las Capitulaciones que firmaron los reyes católicos con Cristóbal Colón el 17 de abril de 1492 en la Villa de Santa Fe de la Vega de Granada. Esas primeras normas se introdujeron en Ultramar y crearon, desde el primer momento, un “bloque romano ibérico precolombino” (Pampillo Baliño, 2011, p. 35), que sería el núcleo de nuestro derecho común americano, nuestro constitucionalismo global y nuestras tradiciones jurídicas con once Constituciones provinciales entre 1811 y 1815, y doce Constituciones nacionales entre 1819 y 1991.

Aunque previo al grito de independencia, don José I de España y de las Indias (José Napoleón Bonaparte), expidió el 6 de julio de 1808 la denominada Constitución de Bayona, que no obstante ser monárquica tenía también la participación de Cortes o Juntas de la Nación, compuestas de 172 individuos, divididos en tres estamentos, a saber: el estamento del clero, integrado por 25 arzobispos y obispos; el de la nobleza, compuesto

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado: “Historia de las Instituciones”, que inició en el mes de agosto de 2012. Proyecto avalado por el Grupo de Investigación en Derecho, Ética e Historia de las Instituciones “Diego de Torres y Moyachoque, Cacique de Turmequé” de la Universidad de La Sabana, código DIN-HUM-047/2012

<sup>2</sup> Cfr. Domingo Oslé, Rafael. Gobernanza del orbe y Derecho global. Citado por: Pampillo Baliño y Munive Páez, 2013, p. 5.

de 25 nobles, que se titularían “*Grandes de Cortes*”; y el estamento del pueblo, compuesto de 62 diputados de las provincias de España e Indias, 30 diputados de las ciudades principales de España e islas adyacentes, 15 negociantes o comerciantes y 15 diputados de las Universidades, personas sabias o distinguidas por su mérito personal en las ciencias o en las artes. El estamento del clero estaría a la derecha del Trono, el de la nobleza a la izquierda y en frente el estamento del pueblo.

Después de 1810, hubo muchas otras actas de independencia regionales, actas o pactos de confederación y leyes fundamentales, entre ellas, las Constituciones provinciales y nacionales, que son “producto de la codificación y del formalismo jurídico, misma que se ha denominado dogmática positivista legalista formalista” (Pampillo Baliño, óp. cit., p. 5) o legicentrista.

Y es que como investigadores, no podemos estar ajenos a los cambios de nuestra legislación, del propio Estado y del mundo, razón por la cual, “el siglo XXI nos ha colocado una tarea importante en la comprensión de los diferentes fenómenos sociales que se ven reflejados en la complejidad de nuestra sociedad. El presente siglo, nos invita al renacimiento de la teoría social crítica, la cual impulsa a que los investigadores que se encuentren dentro de una ciencia social se enfoquen en estudios hacia un pensamiento progresista, con trayectoria política que convoque a la reestructuración de los procesos políticos, económicos, sociales, culturales y jurídicos del continente latinoamericano”.<sup>3</sup>

Sin embargo, cada vez más, sin darnos cuenta, los ordenamientos nacionales van siendo desplazados por diferentes disposiciones, como las que hoy hacen parte del nuevo Derecho Administrativo Global, (o internacional, como se decía antes) cuya presencia e incremento va en aumento, debido al alcance y formas de la regulación transgubernamental y de la administración “diseñada a enfrentar las consecuencias de la interdependencia globalizada en áreas tales como la seguridad, las condiciones del desarrollo y la asistencia financiera a los países en desarrollo, la protección ambiental, la regulación bancaria y financiera, el cumplimiento de las leyes, las telecomunicaciones, el comercio de

<sup>3</sup> Cfr. Dávila Cruz, Carlos Alberto. Globalización y constitucionalismo, en el ocaso del Estado colombiano. En: Pampillo Baliño y Rabinovich-Berkman, 2012, p. 165.

productos y servicios, la propiedad intelectual, los estándares laborales, los movimientos transfronterizos de poblaciones, incluyendo a los refugiados” (Kingsbury, Benedict et al., 2005, p. 2), etc.

Precisamente, uno de los grandes impulsores del Derecho Global, el español Rafael Domingo Oslé, expresa que ese nuevo paradigma global podría elaborarse a partir de una *tripartición*, que él define en inglés como “global community-global issues-global rule of law”, la que correspondería a una adaptación del modelo clásico de derecho internacional, en el sentido de crear un modelo de organización y funcionamiento de la comunidad política identificada como Estado.<sup>4</sup>

El Derecho Administrativo Global ha sido criticado y calificado incluso como “*O perecimento do Estado*”, como lo calificó el profesor de la Universidad de Sao Paulo Ataliba Nogueira en 1996, para quien la globalización comprende diversos fenómenos no necesariamente iguales.<sup>5</sup>

Y es que la paradoja que por un lado supone la revitalización del derecho local y por el otro, la de la globalización, nos presenta la integración regional como una balanza entre dos fuerzas. Según Pampillo (2012), “constituye una serie de complejos fenómenos sociales, económicos, políticos y culturales que no pueden entenderse adecuadamente si no son referidos a un contexto general que pueda servir como marco

<sup>4</sup> Cfr. Domingo Oslé, Rafael. Gayo, Vattel y el nuevo paradigma jurídico global. En: Pampillo Baliño y Rabinovich-Berkman, 2012, p. 100.

<sup>5</sup> Gordillo dice que en torno a lo global, se debe distinguir entre: a) el recalentamiento y cambio climático universal, que presenta características diversas en cada región del globo terráqueo; b) las amenazas a la salud mundial con las pandemias que se esparcen por todo el mundo, como el SIDA, la gripe española de 1918 o la actual gripe porcino/aviar/humana, siempre con nuevas cepas y diferente impacto espacial, c) la internacionalización de la información, en que virtualmente desde cualquier país del mundo, pero no de todos, se puede acceder a la misma información en Internet; d) la internacionalización de algunos conflictos armados puntuales que parte de la comunidad internacional decide enfrentar en forma mancomunada, como es el caso de Afganistán, el Golfo de Aden y las costas de Somalia en el caso de la piratería internacional, con características peculiares en cada lugar; e) los organismos internacionales o regionales de seguridad y defensa, p. ej. La NATO; f) los organismos financieros globales (FMI, BM, etc.) y los regionales (Banco interamericano de desarrollo, Banco asiático de desarrollo, etc.); g) las múltiples redes de países de distinto tamaño, desde el G-7, G-8, el BRIC, el +5, el G-20, etc.; h) las redes formales e informales de órganos, entes y países, como así también de entidades privadas. (Cfr. Gordillo, Agustín. Hacia la unidad del orden jurídico mundial. En: Kingsbury, Benedict, 2009, p. 86).

referencial a los mismos. Dicho marco referencial, abarca: a) un cambio de época, cuyos extremos vienen dados por el fin de la modernidad y el advenimiento de una nueva etapa, b) la necesidad de una nueva comprensión de lo jurídico a partir de una teoría del derecho congenial con los nuevos tiempos y c) la ubicación de la globalización jurídica y del derecho de la integración en las postrimerías del positivismo jurídico y los albores de una nueva dogmática jurídica global” (2012, p. 3).

Como resultado del nuevo Derecho Administrativo Global, se han establecido entonces diversos sistemas transnacionales de regulación o de cooperación regulatoria a través de tratados internacionales y de redes intergubernamentales de cooperación más informales, desplazando muchas decisiones regulatorias del nivel nacional al nivel global, que en cierta forma, van constituyendo un bloque de constitucionalidad particular y generando cierta eficacia en lo que se conoce como la *Global Governance*, una tendencia prácticamente irreversible hoy en día, que señala el rumbo del nuevo Bloque Administrativo Global, que descompone el concepto moderno de soberanía, jalonada entre los localismos y la globalización, propiciando lo que según Juan Pablo Pampillo (Ibíd., p. 68), es el surgimiento de una nueva “poliarquía política”, que ha supuesto a la vez un nuevo “policentrismo jurídico” que ha multiplicado las fuentes extra estatales de creación jurídica.

Recordemos que, en términos muy sencillos, Bloque de Constitucionalidad (Cfr. Lara Coronel y Olano García, 2012) es ese conjunto de normas y disposiciones que “configuran una unidad constitucional que es empleada como parámetro de constitucionalidad de las restantes normas del ordenamiento.” (Estrada Vélez, 2011, p. 85).

El Bloque de Constitucionalidad también se puede definir como “un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental”<sup>6</sup>, lo cual se relaciona con lo dispuesto por la Corte Constitucional de Colombia en distintas decisiones, en las que si bien señala que pertenecen al bloque “normas no expresadas en el texto de

<sup>6</sup> Cfr. Bidart Campos, Germán J.: *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, 1995, p. 264. Citado por Estrada Vélez, 2000, p.93.

la Constitución (concepción que en apariencia obedece a un criterio material), al indicar cuáles son estas normas se remite únicamente al denominado derecho positivo de los derechos humanos (los tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario) lo que no ayuda a la superación de los problemas que se derivan de una formulación axiológica del concepto de Bloque de Constitucionalidad”. (Estrada Vélez, 2011, p. 25).

Hoy en día es muy frecuente en Colombia la utilización de la expresión “Bloque de Constitucionalidad”<sup>7</sup>, pero la misma no fue conocida como concepto en nuestro medio jurídico sino hasta bien entrado el siglo XX, y comenzó a cobrar vigencia desde los albores del siglo XXI. Se dice que esta expresión fue acuñada doctrinalmente por Louis Favoreau, pero se ha puesto en duda su paternidad pues según Pablo Manili, “esta frase ya había sido también utilizada por Claude Emeri en 1970”, en un trabajo publicado en la *Revue de Droit Public* (Carpio Marcos, 2005, p. 79-114).

Luis Favoreau habría dado cuenta de una Decisión innovadora del Consejo Constitucional, mediante la cual declaró la inconstitucionalidad de una ley que a su vez modificaba una disposición legislativa de 1901. En dicha decisión judicial, se permitió hablar de un antecedente histórico al incluir tal expresión en un trabajo dedicado a explicar el pronunciamiento D-44 del 16 de julio de 1971, donde se estimó que como el preámbulo de la Constitución de Francia expedida en 1958 hace referencia a la Constitución derogada de 1946 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y que dichos textos eran normas y principios de valor constitucional que condicionaban la validez de las leyes, entonces podían ser considerados como parte del bloque de normas

---

<sup>7</sup> El profesor colombiano Gabriel Mora Restrepo afirma que el bloque de constitucionalidad consiste fundamentalmente en asumir que existe un conjunto de normas que sin estar consagradas expresamente en la Constitución, hacen parte de ella por la decisión de un juez o por expresa disposición del constituyente. En otras palabras, el bloque de constitucionalidad es aquel conjunto de normas y principios que, sin que parezcan formalmente en el texto constitucional, son incorporadas a ella por diversas vías (verbigracia por una decisión jurisprudencial, o por mandato de la propia Constitución). Esto implica que tales normas sean consideradas en sentido estricto normas constitucionales y como tales gozan de supremacía constitucional. El propósito fundamental del bloque de constitucionalidad consiste en que tales normas sirvan de parámetro de control constitucional de las leyes. (Mora Restrepo, 2000, p. 12-17).

constitucionales<sup>8</sup> y como tales, sirven; son criterio paramétrico para la elaboración del juicio de constitucionalidad de cualquier disposición del ordenamiento jurídico.

El primer acercamiento de la Corte Constitucional colombiana al tema del bloque de constitucionalidad, en la aplicación de normas supranacionales al orden interno colombiano, se da mucho antes que la Carta de 1991 en el Código Nacional de Policía, aún vigente. Cuando ni siquiera se hablaba de este concepto, el Decreto-Ley 1355 de 1970, expresaba ya lo siguiente (Olano García, 2009, p. 106-116):

“ARTÍCULO 1o. - La policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites estatuidos en la Constitución Nacional, en la ley, en las convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho”.

---

44

Posteriormente, la incorporación del derecho extra estatal, global o transnacional, es decir, del Bloque de Constitucionalidad a nuestro ordenamiento, ha sido por cuenta de la Doctrina, y de los fallos de la Corte Constitucional, la cual, a través de algunas de las primeras sentencias de esa Corporación<sup>9</sup>, establecieron que los convenios sobre derecho internacional humanitario tienen carácter prevalente sobre la legislación nacional; sin embargo, el término se comenzó a utilizar por

---

<sup>8</sup> A juicio del profesor Alejandro Ramelli, la tesis de la Corte Constitucional no es exacta por cuanto en Francia los tratados internacionales no hacen parte del mencionado bloque de constitucionalidad. En tal sentido, el profesor Louis Favoreu, uno de los más connotados constitucionalistas galos, al analizar el fallo del Conseil Constitutionnel del 15 de enero de 1975, en el asunto de la interrupción voluntaria del embarazo, concluye afirmando que “Tratándose del derecho internacional general, la posición adoptada por el juez constitucional es menos clara, pero se admite habitualmente que el Consejo Constitucional no ejerce un control sobre la conformidad de las leyes a las normas internacionales” (Favoreau, 1990, p. 45-68). A decir verdad, actualmente forman parte del bloque de constitucionalidad en Francia las siguientes cartas de derechos: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, algunas leyes de la III República y el Preámbulo de la Constitución de la IV República de 1946. (Cfr. Ramelli, Alejandro, (s/f).

<sup>9</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-409 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y C-574 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

parte de la Corte Constitucional colombiana sólo a partir de 1995, y se refiere a “aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución” (Arango Olaya, 2004, p. 79), por diversas vías y por mandato de la propia Constitución<sup>10</sup>.

Para estudiosos como Sergio Iván Estrada Vélez (2011), “el bloque de constitucionalidad, contrario a lo que afirma nuestra Corte Constitucional, es un concepto que se encuentra en permanente construcción y existen plurales nociones del bloque acordes a las características propias del ordenamiento jurídico de cada país” (Óp. Cit. 2011, p. 88); eso es lo que justifica en realidad la existencia del Derecho Administrativo Global.

La afirmación del rango superior de la Constitución Política se traduce en las sentencias que dicta la Corte Constitucional, a través de las cuales esta Corporación cumple su función de máximo y auténtico intérprete de la Carta, ejerciendo el control competente a través de un procedimiento<sup>11</sup> a veces equivocado, muchas veces criticado, pero en últimas, definitivo, respecto de la concordancia de ciertas normas jurídicas con la integridad y primacía de la Carta y de su comparación con otras disposiciones. Éstas, de acuerdo con el mismo texto Superior, poseen jerarquía constitucional por ser verdaderos principios y reglas de valor constitucional<sup>12</sup>, los cuales se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren

---

<sup>10</sup> Según la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-225 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Posición reiterada en sentencia C-578 de 1995 M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, Sentencia C-358 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y en la Sentencia C-191 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>11</sup> Cfr. Colombia. Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-113. Los términos proceso y procedimiento (...) se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso.

<sup>12</sup> Cfr. Colombia. Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-225 de 1995, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. En esta Sentencia, la Corte Constitucional realizó un estudio en el cual determinó cual era el lugar que ocupaban los tratados y los convenios de derechos humanos aprobados y ratificados por Colombia, recordando que éstos hacen parte del *Ius Cogens*, por proteger la dignidad humana.

derechos humanos cuya limitación<sup>13</sup> se encuentre prohibida durante los estados de excepción, (bloque de constitucionalidad *stricto sensu*<sup>14</sup>), o a partir de otras normas que aunque no tienen rango constitucional, representan parámetros para analizar la validez constitucional de las

<sup>13</sup> Sin embargo, ha de aclararse que la Corte Constitucional colombiana en Sentencia C-578 de 1992, admitió la limitación del principio de soberanía del Estado mediante la competencia asignada al Tribunal Penal Internacional, con la enmienda constitucional del artículo 94 Superior. En ese momento, sostuvo la Corte:

“Si bien en todas las sociedades hay manifestaciones de violencia que quedan impunes, los pueblos han llegado gradualmente a un consenso para definir el grado de violencia cuya impunidad no puede ser tolerada porque ello destruiría las bases de la convivencia pacífica de seres igualmente dignos. Cuando se rebase dicho umbral, los autores de atrocidades contra los derechos humanos de sus congéneres, sin importar la nacionalidad de unos u otros, su poder o vulnerabilidad, ni su jerarquía o investidura, deben ser juzgados y sancionados penalmente como una concreción del deber de protección que tiene todo Estado. Cuando ese deber se viola, no por cualquier razón, sino por la circunstancia extrema y evidente de que un Estado no está dispuesto a cumplir ese deber o carece de la capacidad institucional para cumplirlo, la comunidad internacional decidió que las víctimas de esas atrocidades debían ser protegidas por vías institucionales y pacíficas de carácter judicial, mediante una Corte Penal Internacional.

La indisposición e incapacidad de un Estado para cumplir el deber fundamental de protección de los residentes en su territorio es lo que permite que la Corte Penal Internacional admita un caso. Una vez ésta lo ha hecho, y se ha decidido negativamente la impugnación de la admisión cuando el Estado la ha recurrido, de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto, la garantía de los derechos de las personas...y la seguridad jurídica justifican que la “situación” sea del conocimiento de la Corte Penal Internacional”.

<sup>14</sup> De acuerdo con varios fallos de la Corte Constitucional de Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en estricto sentido, los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (C-358 de 1997), los tratados de límites (C-191 de 1998) y los Convenios 87 y 88 de la O.I.T. (T-568 de 1999), y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros. Confrontar igualmente las afirmaciones de la Corte Constitucional colombiana sobre el bloque en *stricto sensu*, en la Sentencia C-225 de 1995, M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Otros ejemplos se pueden consultar en las sentencias C-504 de 2007, C-617 de 2008, C-228 de 2009, C-307 de 2009, entre otras.

disposiciones sometidas a su control (bloque de constitucionalidad *lato sensu*<sup>15</sup>)<sup>16</sup>.

Significa esto<sup>17</sup> que “la idea de bloque se desarrolló a partir de un problema de jerarquía, quedando por elaborar un concepto de bloque que atiende a la naturaleza de las normas (criterio material) y no a su estratificación normativa” (Estrada Vélez, Óp. Cit. 2011, p. 91). Ese concepto nos lleva a reformular una nueva pirámide normativa colombiana, que no sólo incluye en primer lugar indiscutible la Constitución, sino que, dependiendo del tema, podría estar a continuación, por ejemplo, el Convenio contra el Genocidio o el Códex Alimentarius.

El juez constitucional ha sido enfático en exigir que estas normas convencionales deben reconocer un derecho humano, con lo cual, estaríamos ante un elenco bastante generoso y variopinto de tratados internacionales, de carácter universal o regional, que sirve como parámetro de interpretación de la normatividad interna, entre ellas, hacen parte:

- La Declaración Universal de Derechos Humanos de la O.N.U.<sup>18</sup>;
- La Declaración Americana de los Derechos del Hombre y

<sup>15</sup> En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*, se caracterizan por: 1) ser parámetro para efectuar el control constitucional del derecho interno; 2) tener un *rango* normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos con normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria; y, 3) forman parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional. Cfr.: Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-191 de 1998, M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Así mismo, otros ejemplos los encontramos entre otros, en las sentencias C-774 de 2001; C-200 de 2002; C-1056 de 2004 (Salvamento de Voto); C-401 de 2005; C-1001 de 2005; C-047 de 2006; C-355 de 2006 (Aclaración de Voto); C-394 de 2007 (Aclaración de Voto); C-228 de 2009 y C-307 de 2009.

<sup>16</sup> Esas dos acepciones al bloque de constitucionalidad tomando como criterio de definición un sentido estricto y un sentido amplio, fueron explicadas por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-708 de 1999, en la cual, el magistrado Tafur quiso explicar la voluntad del constituyente.

<sup>17</sup> Como lo ratifica entre otras la Sentencia SU-256 de 1999 de la Corte Constitucional de Colombia, M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>18</sup> Según las Sentencias C-505 de 2001, T-1211 de 2000 y C-1188 de 2005. Expedida el 10 de diciembre de 1948.

el Ciudadano –Pacto de San José de Costa Rica de 1969<sup>19</sup>, en lo que se refiere al *soft law*<sup>20</sup>, entendido como tal *Soft Law*, el término acuñado por Lord McNair y conocido como “derecho suave”, por el que yo entiendo el numeroso conjunto de instrumentos, resoluciones o recomendaciones, códigos de conducta, declaraciones, catálogos o lineamientos no obligatorios o no vinculantes de diferentes organismos internacionales, particularmente de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), constituida en una especie de “legislador universal”, que comprenden principios, reglas y líneas de acción sobre diversos temas de Derechos Humanos, Medio Ambiente, Colonialismo, entre otros;

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>21</sup>;
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC<sup>22</sup>, junto con el Protocolo Adicional de San Salvador, Sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>23</sup>;

<sup>19</sup> De acuerdo con las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-260 de 1999, reiterada en las Sentencias T-256 de 2000, T-786 de 2003, C-962 de 2003, C-782 de 2005, C-1153 de 2005, C-028 de 2006, C-043 de 2006, C-046 de 2006, C-123 de 2006, T-578 de 2006, entre otras.

<sup>20</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias C-505 de 2001, C-962 de 2003, C-1188 de 2005, C-043 de 2006, entre otras. Entre muchos documentos, podemos mencionar la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano; la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible; la Declaración de Principios sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente; la Declaración de Vizcaya sobre el Derecho al Medio Ambiente; el Protocolo de Bioseguridad de Montreal; la Carta de la Tierra; los Objetivos del Milenio - ODM; la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales; el Código de Conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los principios básicos sobre la función de los abogados; los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura; las Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad); las Reglas de Tokio o Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no privativas de la Libertad; las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad; el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; y un largo etc.

<sup>21</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-256 de 2000, C-962 de 2003, C-1194 de 2005, etc.

<sup>22</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1997.

<sup>23</sup> Lo reiteran las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-1211 de 2000, C-038 de 2004, T-642 de 2004, T-666 de 2004, T-697 de 2004, C-035 de 2005, C-1188 de 2005, C-043 de 2006, etc.

- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>24</sup>;
- La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas<sup>25</sup>;
- La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio<sup>26</sup>;
- Los Convenios de la O.I.T., en especial, el Convenio 21 sobre emigrantes; los Convenios 29 y 105, sobre abolición del trabajo forzoso; los Convenios 81 y 129 sobre inspección del trabajo; Convenios 87 y 98, sobre libertad sindical y protección del Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva<sup>27</sup>; el Convenio 116 sobre la preparación de las memorias sobre la aplicación de convenios por parte del Consejo de Administración de la O.I.T.; el Convenio 138<sup>28</sup> sobre edad mínima de admisión al empleo; el Convenio 154<sup>29</sup> sobre fomento de la negociación colectiva, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas; el Convenio 160 sobre estadísticas en el trabajo; el 169 sobre la jurisdicción especial indígena y, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional<sup>30</sup>, incorpora la obligación de respeto de los derechos de las comunidades afrocolombianas en cuanto a sus condiciones sociales, económicas y culturales; el Convenio 182<sup>31</sup>, sobre Prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su eliminación; y, finalmente,

---

<sup>24</sup> Documento expedido en 1984. Se hace referencia a él, en las sentencias C-578 de 1995 y C-1076 de 2002 de la Corte Constitucional colombiana.

<sup>25</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias C-580 de 2002 y T-419 de 2003 y aprobada por la Ley 707 de 2001.

<sup>26</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2001.

<sup>27</sup> Según las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-568 de 1999, C-385 de 2000, C-567 de 2000, C-797 de 2000, C-1491 de 2000, C 038 de 2004, T-666 de 2004, C-035 de 2005, C-1188 de 2005, T-285 de 2006, C-043 de 2006, etc.

<sup>28</sup> Colombia. Congreso de la república. Ley 515 de 1999.

<sup>29</sup> Sin embargo posee dos fallos contradictorios de la Corte Constitucional colombiana. En el primero se excluye del bloque de constitucionalidad: Sentencia C-161 de 2000 y, luego, en la Sentencia C-466 de 2008 se dispuso la pertenencia de este Convenio al bloque de constitucionalidad.

<sup>30</sup> Según las Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia T-606 de 2001 y T-955 de 2003.

<sup>31</sup> Aprobado por la Ley 704 de 2001.

- Los Instrumentos de Protección de los Derechos de los Niños<sup>32</sup>, dentro de los cuales se encuentran la Declaración de Ginebra de 1924 sobre Derechos del Niño; la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959 y, reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos; las Reglas de Beijing y Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad; la Convención Internacional sobre Derechos del Niño, etc.; la Declaración de Derechos del Retrasado Mental; la Declaración de Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas; el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad; los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental; la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, etc.

50

Sin desconocer también, como ocurrió en Francia, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es parte histórica también de nuestro Bloque de Constitucionalidad, desde que sus principios fueron incorporados en nuestras primeras constituciones provinciales del siglo XIX. La aplicación de estos tratados ha supuesto una relaboración de la jurisprudencia *“sobre ideas, métodos y conceptos jurídicos, que en muchos casos se encuentran ya presentes de manera previa y como latente dentro de la tradición jurídica occidental.”* (Pampillo Baliño, 2011, p. 18).

En cuanto a los tratados aprobatorios de límites, hay que agregar que según el Artículo 101 Superior, todos estos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, pues además de los componentes del territorio allí enunciados, harán parte los reconocidos por los tratados internacionales sobre la materia, entre muchos otros, los siguientes:

<sup>32</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencias T-1068 de 2002, C-118 de 2004, T-666 de 2004, C-997 de 2004, T-1008 de 2004, T-1061 de 2004, C-203 de 2005, T-1015 de 2005, C-1188 de 2005, C-1013 de 2007, etc.

- El Tratado sobre la Luna y los demás cuerpos celestes;
- Las Convenciones sobre Derecho del Mar;
- La Convención sobre la Plataforma Continental;
- Los Acuerdos de Tránsito y Tráfico Aéreo de Chicago, e incluso,
- El Convenio sobre la Antártida, que de acuerdo con la Teoría del Sector, permitiría incluso que Colombia tuviera una pequeña franja de terreno en el Polo Sur, aunque desde hace algunos años renunció a esa pretensión.

A esta clasificación es necesario agregar las normas del *ius communitatis andinus* —el Derecho Comunitario Andino— encabezado por el Acuerdo de Cartagena, relativas a los derechos de autor (sin incluir las disposiciones sobre el particular de la O.M.C.)<sup>33</sup>, siempre y cuando esas normas andinas se relacionen directamente con los derechos humanos<sup>34</sup> y su posible incorporación en el bloque de la constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 4 del Protocolo modificador del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y, a que algunas otras normas del Derecho Comunitario Andino derivado han servido como criterio auxiliar de interpretación de derechos constitucionales fundamentales. Este fue el caso de la Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena, expedida para regular el régimen común sobre acceso a los recursos genéticos en los Estados parte, cuyo texto fue empleado por el juez constitucional con el fin de precisar el contenido de la libertad de investigación<sup>35</sup>. Así, “la elaboración de una dogmática jurídica continental americana no es ninguna utopía. Los actuales procesos económicos, sociales y culturales de la globalización

<sup>33</sup> Tal y como se dispone en la Sentencia C-1490 de 2000 de la Corte Constitucional colombiana.

<sup>34</sup> Lo cual ratificó en Sentencia C-988 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia.

<sup>35</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia del 11 de agosto de 1999, demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998. Demandante: Germán Cavelier Gaviria y otro. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Cfr. también la Sentencia del 26 de noviembre de 2013 de la Sub Sección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, M. P. Enrique Gil Botero, la cual dio para la interposición de una acción de tutela por vías de hecho, incoada por el doctor Manuel Elkin Patarroyo, en su condición de Director de la Fundación Instituto de Inmunología de Colombia, fallada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que determinó a través de un fallo de tutela que el científico, Manuel Elkin Patarroyo, sí podrá utilizar micos para adelantar las investigaciones que buscan dar con la vacuna contra la malaria.

han venido promoviendo un mayor acercamiento regional a través de bloques continentales” (Pampillo Baliño, *Ibíd.*, p. 22), en lo que sería un derecho continental, que aunque no en todos los casos es comunitario, garantiza cierta integración jurídica a través de algunos principios jurídicos comunes, lo cual, como expresó el profesor Alejandro Guzmán Brito, crea un modo americano de comprender, crear, aplicar y enseñar derecho, un *mos americanus iura legendi*. (*Ibíd.*, p. 24).

También debemos tener en cuenta la denominada Cláusula Martens o de identificación de un derecho intangible, que es recogida en varias Sentencias de la Corte Constitucional<sup>36</sup>, en las cuales se determina que para saber cuándo adquiere un derecho el carácter de intangible, se han de seguir unas reglas específicas<sup>37</sup>, que amplifican el contenido de un bloque a situaciones inimaginables como a muchos de los denominados derechos de creación pretoriana por nuestra Corte Constitucional, donde derechos como al amor, al olvido o a las alcantarillas, se convierten en fundamentales por el hecho de que algún judicante con iniciativa, introduzca una “novedad” en el proceso que se le ha encargado sustanciar; es lo que se viene a llamar *jurisferancia* o capacidad de proponer y crear derecho, *ius faciendui iuris* (Pampillo Baliño, *óp. Cit.*, p. 64).

Adicionalmente, la Corte Constitucional, expresa que, “al revisar los Pactos de Ginebra, la Corte ha establecido que respecto de esas normas no hace falta la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios, ya que son normas de *ius cogens*”<sup>38</sup>, lo cual, según el profesor Luis Andrés Fajardo, “permite suponer, que un derecho o una obligación, cuyo contenido haya sido declarado internacionalmente como norma

<sup>36</sup> Colombia. Corte Constitucional. T-1319 de 2001, C-200 de 2002, C-802 de 2002, C-1056 de 2004, etc.

<sup>37</sup> (A) Cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. (B) Dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción, incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4 del Pacto. (C) Dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de habeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. (Fajardo Arturo, 2010, p. 64).

<sup>38</sup> Cfr. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-578 de 2005.

de *ius cogens* (es decir de imperatividad superior), debe ser considerada como parte integral del Bloque de Constitucionalidad aunque no medie ningún tratado ratificado por Colombia.” (Fajardo Arturo, 2010, p. 63).

Una segunda condición se deriva del propio texto del Artículo 93 de la Constitución: el derecho humano en mención debe ser de aquellos que no son susceptibles de limitación bajo estados de excepción, con lo cual, nuestra lista se reduce a los instrumentos internacionales que recoge el Derecho Internacional Humanitario —D.I.H. —, por tratarse precisamente de una normatividad aplicable a situaciones de grave anormalidad, a unos cuantos derechos consagrados en las “cláusulas de salvaguardia”<sup>39</sup>, pues cada vez es más frecuente darle un valor directamente vinculante a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ampliándose mucho más el abanico del bloque de constitucionalidad, ya que estas decisiones pasan a ser dentro de nuestra normatividad decisiones con carácter vinculante pasando de ser fuentes auxiliares del derecho —como lo establece nuestro artículo 230 Superior—, a ser fuentes que amplifican y ponen en operatividad la decisión internacional en nuestro ordenamiento, como ha sido el querer y la interpretación que se le ha dado al artículo, entre otros, por el Conpes, que recomienda en muchos documentos incorporar disposiciones globales en el ámbito interno.

Recordemos además, que por medio del Acto Legislativo # 02 de 2001, se incorporaron directamente como un tercer inciso al artículo 93 de la Constitución las normas del Estatuto de Roma<sup>40</sup> a la Constitución colombiana y las disposiciones de la Corte Penal Internacional. Ahora estamos abocados a realizar una integración y armonización normativa, no solo en Colombia, sino en la región, para consolidar los elementos jurídicos comunes de cada disposición incluida en nuestro ordenamiento jurídico interno, sino también para fortalecer nuestras instituciones democráticas.

<sup>39</sup> Por ejemplo, el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>40</sup> La aplicación del Estatuto de Roma no siempre ha sido un parámetro para ejercer el control de las leyes, pues es un elemento que refuerza una construcción argumentativa o da alcances a una expresión legal. Así, la Corte Constitucional, en Sentencia C-290 del 18 de abril de 2012, con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, reiteró que no todo texto del Estatuto conforma el bloque de constitucionalidad.

Pero, más allá de estas condiciones, la Corte Constitucional ha considerado que la incorporación de una norma convencional en el bloque de constitucionalidad “*debe tener fundamento expreso en la Carta*”, el cual se encuentre, sin lugar a dudas, en los artículos 93 y 214.2 constitucionales<sup>41</sup>, ya que no todos los convenios internacionales ratificados por Colombia forman *in genere*, parte del Bloque de Constitucionalidad, ya que no todos los Tratados incorporan, regulan o reconocen derechos humanos.

Ahora bien, es cada vez más importante la regulación por órganos privados internacionales que establecen estándares y por organizaciones híbridas público-privadas que pueden incluir, entre otros, representantes de empresas, ONG, gobiernos nacionales, y organizaciones intergubernamentales, situación que ha aumentado el ejercicio del poder regulatorio transnacional, el cual ha comenzado a estimular dos tipos diferentes de respuestas: “primero, la tentativa de extender el derecho administrativo doméstico a las decisiones regulatorias intergubernamentales que afectan a una nación; y segundo, el desarrollo de nuevos mecanismos de derecho administrativo a nivel global para enfrentar decisiones tomadas y reglas adoptadas dentro de los regímenes intergubernamentales.” (Kingsbury, 2009, p. 2).

Podemos entonces, siguiendo al profesor de N.Y.U., Benedict Kingsbury, definir el derecho administrativo global como aquél que incluye los mecanismos, principios, prácticas, y los acuerdos sociales que los respaldan y que promueven, o que de otra forma afectan la *accountability*<sup>42</sup> de los órganos globales administrativos, en particular asegurándose de que cumplan con los estándares adecuados de transparencia, participación, toma de decisiones razonada y legalidad, y promoviendo la efectiva evaluación de las normas y decisiones que aprueban.”<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Como lo expresó en la Sentencia C-401 de 2005.

<sup>42</sup> La *accountability* se define como la rendición de cuentas, que incluye, según Stewart (2005), adecuados estándares de transparencia, participación, legalidad, decisiones motivadas y una efectiva revisión de las normas y decisiones adoptadas. (Stewart, 2005, p. 2).

<sup>43</sup> Al proponer tal definición, también estamos planteando que la mayor parte de la gobernanza global puede ser entendida y analizada a través de la acción administrativa: la reglamentación administrativa, el juzgamiento administrativo de intereses contrapuestos, y otras formas de decisiones y gestión regulatoria y administrativa.

De acuerdo con esa definición<sup>44</sup>, esos órganos globales administrativos pueden incluir igualmente órganos intergubernamentales formales, así como “redes regulatorias informales intergubernamentales y arreglos de coordinación, órganos regulatorios nacionales que operan en relación a un régimen internacional intergubernamental, órganos regulatorios híbridos público-privados, y algunos órganos regulatorios privados que ejercen funciones de gobernanza transnacional de importancia pública específica.” (Kingsbury, *óp. Cit.*, p. 2). Esto se da —según Pampillo— dentro del ámbito de las fuerzas globalizantes (Pampillo Baliño, *óp. Cit.*, p. 12).

Como *plus*, ha de tenerse en cuenta, según otro aporte del mismo Pampillo (*Óp. Cit.*, p. 70), que hoy en día hay una progresiva desconfianza en muchos ámbitos, dentro de ellos, “en la administración de justicia, dada la percepción de su lentitud, ineficiencia y burocratismo, que ha propiciado el surgimiento y la proliferación de ‘instancias privadas e informales de resolución de conflictos’ tales como la mediación y el arbitraje, cuyo uso universal y generalizado resulta altamente indicativo de la magnitud de la crisis jurídica de la legislación, siendo muestras de la misma: (a) El nuevo policentrismo jurídico, (b) La creciente jurisprudencia internacional y supranacional, (c) La proliferación de las normas y principios jurídicos extra estatales, (d) La revitalización de la costumbre en todos los órdenes, universal, regional, estatal y local, (e) La descodificación y la desregulación, (f) La alternatividad respecto de la ley del Estado como derecho aplicable al fondo de los contratos, y (g) La informalidad en la solución de las controversias al margen de los órganos jurisdiccionales institucionales del Estado”.

Las fuentes formales del derecho administrativo global —también denominado por Rafael Domingo Oslé (Pampillo Baliño, *óp. Cit.*, p. 73) como derecho común de la humanidad, derecho mundial, derecho transnacional, derecho supranacional, derecho cosmopolita, etc.—, incluyen las fuentes clásicas del derecho internacional público, el *ius Gentium* (Pampillo Baliño, *óp. Cit.*, p. 74), —los tratados, las costumbres

<sup>44</sup> El concepto de Derecho Administrativo Global – D.A.G., se desarrolla a partir de dos ideas: “Que gran parte de la gobernanza global puede entenderse como administración y que esa administración regulatoria a menudo se organiza y toma la forma de los principios del derecho administrativo”.

y los principios generales— pero es poco probable que estas fuentes sean suficientes para justificar los orígenes y autoridad de la práctica normativa que ya existe en el campo de la sociedad internacional o comunidad global.

Por eso, el nuevo Derecho Administrativo Global, que según Rafael Domingo Oslé<sup>45</sup> será principalmente un derecho de coordinación, articulación y armonización de ordenamientos jurídicos, posee cinco categorías que integran disposiciones del derecho público, del privado y de un derecho mixto entre público y privado:

- a) administración basada en la acción colectiva de redes transnacionales de acuerdos de cooperación entre funcionarios regulatorios nacionales;
- b) administración distribuida llevada a cabo por reguladores nacionales bajo tratados, redes u otros regímenes cooperativos;
- c) administración por acuerdos híbridos intergubernamentales-privados;
- d) administración por instituciones privadas con funciones regulatorias; y,
- e) administración por parte de organizaciones internacionales formales.

En estas categorías, en el ámbito del derecho público, disciplinario sancionador y hasta constitucional y del derecho privado dispositivo, el Estado ha venido perdiendo significativamente tanto la soberanía, como el monopolio *legiferante* o de hacer las leyes, que apenas antes de 1991 ejercía en forma ilimitada el Congreso colombiano y que hoy ha sustituido por la presentación de numerosos proyectos de ley curiosos y hasta ridículos, como el que se tramitó y archivó, prohibiendo que los estudiantes tuvieran tareas del colegio para desarrollar en las casas.

Por tanto, para entender desde el derecho las transformaciones impuestas por el poder globalizador, dice Dávila Cruz: “resulta necesaria la construcción Socio-jurídica de nuestro campo jurídico, a partir de la misma constitucionalización del derecho y de la sociedad, además de los

<sup>45</sup> Cfr. Pampillo Baliño, *Óp. Cit.*, p. 74.

fallos de la Corte Constitucional asumiendo el papel de protectora de la supremacía de la Constitución y garante de los derechos fundamentales. Es quizás por esta razón que la Corte Constitucional en el análisis de las diferentes problemáticas sociales que vive Colombia asume un derecho suficientemente amplio y en ocasiones flexible, para abarcar las diferentes dinámicas de una sociedad globalizada; es por esto que la ecuación impuesta por el positivismo jurídico del siglo XIX y comienzos del XX, la cual coloca al derecho como creación del Estado-nación, comienza una profusa y confusa transformación a lo que hoy podemos comprender como creación normativa”. (Dávila Cruz, 2012, p. 187).

En nuestra América, la integración del Derecho tiene su origen en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, e incluso desde allí se pueden vislumbrar las cinco categorías del *Global Administrative Law*, G.A.L., por sus siglas en inglés, se pueden explicar así:

- a) las *redes transnacionales y los acuerdos de coordinación* se caracterizan por la ausencia de estructura de toma de decisiones vinculantes y por el predominio de una cooperación informal entre los reguladores estatales. Puede o no desarrollarse en el marco de un tratado internacional (Kingsbury, Óp. Cit., p. 2). En estas redes transnacionales, un papel importante ha jugado la Organización Mundial del Comercio, OMC<sup>46</sup>, —de la cual hace parte Colombia como miembro fundador—. Cabe advertir que desde el último examen de las políticas comerciales de Colombia en 2006, revisadas en 2012, este país se ha orientado a una mayor apertura e integración con América Latina y el Caribe y con el resto del mundo, negociando acuerdos preferenciales que han incrementado sus flujos de comercio exterior y de inversión extranjera. Aquí también en las redes transnacionales, también llamadas redes de políticas públicas globales, y los acuerdos de coordinación

---

<sup>46</sup> Colombia pertenece a la OMC desde el 30 de abril de 1995 y el 28 de marzo de 2012 se adhirió al Acuerdo sobre tecnología de la Información y es observador del Comité de Contratación pública y apoya la Agenda de Doha para el desarrollo. Una labor fundamental de la OMC es la vigilancia de las políticas comerciales nacionales, lo cual constituye una gestión de suma importancia para esta organización dentro del Derecho Administrativo Global. Más información en <http://www.wto.org>. Recuperado el 08-11-2012.

entran disposiciones como la del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ASMC<sup>47</sup>, de la Organización Mundial del Comercio, OMC, que ha hecho el que se revisen en Colombia las normas sobre zonas francas y que busca promover la producción de bienes y servicios, que sean destinados a mercados internos y externos, que pueden dar lugar a la devolución total o parcial de los impuestos indirectos, las tasas y las contribuciones, gracias al Certificado de Rembolso Tributario, CERT, lo mismo que a beneficios del Plan Vallejo y de los Programas Especiales de Exportación, PEX<sup>48</sup>; así mismo, entran las disposiciones del Acuerdo del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la APEC, la AEC<sup>49</sup>, *Asia-Pacific Economic Cooperation*<sup>50</sup>; los del Área de Libre comercio de las Américas, ALCA<sup>51</sup>, con más de 40 protocolos, tratados y declaraciones; el Plan Puebla Panamá, PPP<sup>52</sup>; y los de otros esquemas como los de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI<sup>53</sup>; de la Comunidad Andina de Naciones, CAN<sup>54</sup>, del G-3 (México, Venezuela y Colombia)<sup>55</sup>; del Grupo

<sup>47</sup> [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/24-scm.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf)

<sup>48</sup> Bajo el decreto 2685 de 1999, el Gobierno Nacional creó la figura de los Programas Especiales de Exportación (PEX), los cuales constituyen un mecanismo de promoción a las exportaciones, que jurídicamente configura la combinación de dos regímenes: la exportación definitiva y la importación temporal. Cfr. <http://www.icesi.edu.co/blogs/icecomex/2006/12/01/programas-especiales-de-exportacion-peq/>

<sup>49</sup> La Asociación de Estados del Caribe —AEC—, creada en 1984, es un organismo regional que procura el fortalecimiento e integración de los países de la zona del mar Caribe, con el objetivo de crear un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de sus miembros.

<sup>50</sup> <http://www.apec.org>.

<sup>51</sup> [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp).

<sup>52</sup> La incorporación de Colombia se formalizó con la firma del Convenio de Adhesión, suscrito durante la Reunión de la Comisión Ejecutiva del PPP, llevada a cabo en San José de Costa Rica el 26 de octubre de 2006. De aquí también se desprende el proyecto de integración con Mesoamérica.

<sup>53</sup> <http://www.aladi.org>. Colombia es uno de los países originarios en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración —Aladi—, signatario del TM80. Cabe indicar que la Aladi sustituyó a una entidad anterior, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio Alalc.

<sup>54</sup> <http://www.comunidadandina.org/> La CAN, Grupo Andino o Comunidad Andina, aunque surgió con el Acuerdo de Cartagena de 1968, se transformó en una unión aduanera a partir de 1992.

<sup>55</sup> El Grupo de los Tres es un Tratado de Libre Comercio firmado en 1994 e incorporado a la Aladi.

de Río; de la Cepal<sup>56</sup>; del SELA<sup>57</sup>; de la Organización de Estados Americanos, OEA<sup>58</sup>; de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>59</sup>; del Banco Mundial, BM<sup>60</sup> y de otras redes como la Comisión Mundial de Represas, CMR, *World Commission of Dams*<sup>61</sup>; el *Roll Back Malaria*, RBM<sup>62</sup>; la *Global Environment Facility*, GEF<sup>63</sup>; el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea; así como de otros esquemas multinacionales como el Caricom<sup>64</sup>, los países de la Unión de Naciones Suramericanas, Unasur<sup>65</sup>, etc., todos con fines bastante heterogéneos, así como la Alianza del Pacífico, donde Colombia tiene un rol protagónico. Estas redes también permiten la participación de la sociedad civil como observadores.

<sup>56</sup> La Comisión Económica para América Latina —Cepal—, fue creada en 1948, como una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, que con sede en Santiago de Chile, comprende a todos los países de América Latina y del Caribe, reunidos para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y, reforzar sus relaciones económicas.

<sup>57</sup> El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe —SELA—, es un organismo internacional del ámbito regional, fundado en 1975 por el Convenio de Panamá como sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias en materia económica, de cooperación y de integración. Su máxima autoridad es el Consejo Latinoamericano. Posee una Secretaría Permanente.

<sup>58</sup> <http://www.oea.org>. Recordemos que Colombia tiene un papel importante en la OEA como país fundador y suscriptor de la Carta de Bogotá. La OEA fue creada para fortalecer la cooperación hemisférica, defender los intereses comunes y debatir los grandes temas de la región. Comprende diversos organismos especializados y entidades.

<sup>59</sup> <http://www.cumbresiberoamericanas.com/> Son reuniones anuales temáticas de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países hispanolusoamericanos, iniciadas en 1991.

<sup>60</sup> <http://www.bancomundial.org/>.

<sup>61</sup> <http://www.dams.org>.

<sup>62</sup> <http://www.rbm.who.int.>, apoyada por la Organización Mundial de la Salud, O.M.S., el Banco Mundial, B.M. y el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

<sup>63</sup> <http://www.thegef.org/gef/node/2492>.

<sup>64</sup> El Caricom es un mecanismo de integración establecido el 4 de julio de 1973, con la suscripción del Tratado de Chaguaramas. Colombia participa como Estado Observador, y desde el año 1994 cuenta con un acuerdo de alcance parcial con este mecanismo.

<sup>65</sup> La Unión de Naciones Suramericanas —Unasur— es un mecanismo regional de concertación e integración en diversos ámbitos (económico, político, social y cultural), establecido en Brasilia, el 23 de mayo de 2008 y en vigor desde marzo de 2011, del que hacen parte los 12 países de Suramérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. [www.unasur.org](http://www.unasur.org).

b) En la *administración dispersa*, las agencias regulatorias nacionales (CREG, CRC, CRA, etc.)<sup>66</sup>, toman decisiones sobre temas como el marco regulatorio de las tarifas de salud, comercio, alimentos, servicios públicos, telefonía celular, etc.

Y es que la creciente desconfianza del Estado en sus propias leyes, ha hecho nacer disposiciones que tienen origen en la práctica de la autorregulación las cuales provienen del derecho anglosajón y que poco a poco van sustrayendo de la ley estatal ciertas atribuciones que eran propias del mismo Estado hasta la novena década del siglo XX.

c) La *administración híbrida privada-intergubernamental*. Combina a actores privados y gubernamentales que regulan formas muy diversas. “Un ejemplo es la Comisión del Codex Alimentarius, que adopta estándares de seguridad alimenticia a través de un proceso de decisión que hoy en día incluye una amplia participación tanto de actores no-gubernamentales como de representantes gubernamentales, y que produce estándares que adquieren un efecto cuasi-obligatorio a través del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, MSF de la OMC (Kingsbury, 2009, p. 2), las cuales en Colombia son responsabilidad de varios ministerios sin que haya una armonía total en las políticas de los diferentes sectores. Algunas redes intergubernamentales también han avanzado hacia el establecimiento de una mayor transparencia en sus procedimientos y en la participación, un desarrollo llamativo para redes regulatorias. Por ejemplo, la Comisión del Codex Alimentarius, que hace parte del Invima, o decisiones de la Organización Mundial de Sanidad Animal, la cual desarrolla estándares para la salud animal, etc. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia está destinando una de sus “locomotoras” para promover el desarrollo del área rural e incrementar así su productividad y competitividad para

<sup>66</sup> Comisión de Regulación de Energía y Gas —CREG—, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Comisión de Regulación en Salud —CRES—, creada por la Ley 1122 de 2006. Comisión de Regulación de las Comunicaciones —CRC, antes CRT—, adscrita al Ministerio de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico —CRA—, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (Olano García, 2009).

diversificar el mercado y propiciar el acceso a diversos programas de apoyo interno, acceso al crédito en condiciones preferenciales y a la refinanciación de deuda, subvenciones y medidas de apoyo para que los productores puedan hacer frente a la variabilidad de los precios mundiales con Fondos de estabilización de Precios y la participación del país en instituciones como la Organización Internacional del Café. Precisamente, en 1979, Colombia lideró la conformación del acuerdo de productores y el pacto de cuotas del café durante la crisis del producto por el fin de la “bonanza cafetera” en 1980. (Caballero Argáez y Urrutia Montoya, 2006, p. 103).

Otro ejemplo de administración híbrida es la que se desprende de la ejecución de las recomendaciones de la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, Icann, “órgano no-gubernamental, pero que luego comenzó a incluir representantes gubernamentales que adquirieron poderes considerables”, según Kingsbury. Colombia fue del 5 al 10 de diciembre de 2010 sede en Cartagena de Indias de la 39 reunión de la Icann, en la cual no se logró el objetivo principal, que era la expansión de las extensiones en los dominios, por falta de consenso en los temas, entre ellos la creación del dominio sexual (XXX). Como se sabe, la Icann asigna las direcciones del Protocolo IP, las funciones de gestión del sistema de dominio y de la administración del sistema de servidores raíz.

Así se ha ido ampliando el Derecho comunitario supranacional, que sin darnos cuenta va cediendo soberanía y con su supremacía, concedida por la propia Constitución, logra “aplicabilidad inmediata, efecto directo e interpretación concurrente”. (Pampillo Baliño, óp. Cit., p. 16).

- d) Administración por *órganos privados*. Por ejemplo, la Organización Internacional para la Estandarización, *International Standard Organization*, ISO<sup>67</sup> por sus siglas en inglés, que ha adoptado más de 13.000 estándares mundiales que armonizan reglas de procesamiento y producción. Con la Ley 1.444 se concretó la reforma a la estructura de las instituciones de la Rama Ejecutiva del estado colombiano, promovida por el presidente Juan Manuel

---

<sup>67</sup> <http://www.iso.org>.

Santos Calderón y de allí nació la oficina nacional de estandarización denominada Agencia Nacional de Metrología, que centraliza la elaboración de reglamentos técnicos, que hasta ahora en su mayoría se han originado en el instituto de normalización Icontec, de carácter privado, así como en los ministerios y comisiones de regulación. Esos Reglamentos Técnicos, RT, reflejan o están basados en normas internacionales y de organismos privados. La norma ISO 9000 ha incentivado la creación de servicios de calidad para hacer exitoso al gobierno, derivándose en la Norma Técnica Colombiana NTC y en el desarrollo del Modelo Estándar de Control Interno, MECI. Cabe anotar que, en la aplicación de tratados internacionales de carácter humanitario está el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR<sup>68</sup>; en promoción y protección de los Derechos Humanos, Amnistía Internacional<sup>69</sup>; en construcción de viviendas El Minuto de Dios<sup>70</sup> y Techo<sup>71</sup>; en ayuda humanitaria, Cáritas Colombiana, a través del Secretariado Nacional de Pastoral Social del Episcopado Colombiano<sup>72</sup>, *Care International*<sup>73</sup> y Médicos sin Fronteras<sup>74</sup>, etc.; en protección al medio ambiente la WWF<sup>75</sup> (antes conocida como Fondo Mundial para la Naturaleza), o Greenpeace<sup>76</sup>; en lucha contra la corrupción Transparencia Internacional<sup>77</sup>, Transparencia por

<sup>68</sup> <http://www.icrc.org/spa/index.jsp>.

<sup>69</sup> <http://www.amnesty.org/es>.

<sup>70</sup> <http://www.minutodedios.org/>.

<sup>71</sup> <http://www.techo.org/colombia/>. Antes se denominaba “Un Techo para mi país”.

<sup>72</sup> <http://www.pastoralsocial.org/>.

<sup>73</sup> <http://www.care-international.org/>. In November 2008, CARE International convened its first “Global Conference” in Johannesburg. On this occasion, the governance structure of the confederation was reviewed, with a view to improving efficiency and accountability.

<sup>74</sup> <http://www.msf.es/proyectos/pais/america/colombia>.

<sup>75</sup> <http://www.wwf.org.co/>. En material de Derecho Administrativo Global, desarrollan el Programa Gobernanza y Medios de Vida Sostenible, “que articula un conjunto de estrategias y herramientas conceptuales, técnicas y metodológicas que se comparten, intercambian, promueven y diseminan con actores clave, tanto comunitarios como institucionales para fortalecimiento de una gobernanza efectiva, que garanticen de manera el mantenimiento de la integridad ecológica de los bosques, ecosistemas de agua dulce y ecosistemas marinos y estilos de vida sostenible”.

<sup>76</sup> <http://www.greenpeace.org/colombia/es/>.

<sup>77</sup> [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

Colombia<sup>78</sup>, etc.; en protección de los derechos de los consumidores *Consumers International*<sup>79</sup>, cuyo lema es “*The global voice of consumers*”, o la Confederación Colombiana de Consumidores<sup>80</sup>, etc. En una menor escala, algunas Organizaciones No Gubernamentales —ONGs— han llegado a desarrollar estándares y mecanismos de certificación para productos que se comercializan internacionalmente, como por ejemplo el café orgánico y la madera de construcción cosechada de forma sostenible. Algunas empresas han establecido normas y marcos regulatorios en varias industrias, que abarca desde el sistema de notas de crédito de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interestatales Mundiales, *Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication*, Swift<sup>81</sup>, por sus siglas en inglés, hasta los estándares del *Cotton Pact* y otros para la elaboración de artículos deportivos, liderado por la Asociación de Trabajo Equitativo, *Fair Labor Association*<sup>82</sup>. Un ejemplo de un órgano regulatorio privado que está menos conectado con la acción estatal o inter-estatal es la Agencia Mundial Antidopaje, AMA<sup>83</sup>, cuyo nombre en inglés es la *World Anti-Doping Agency*, WADA, organización de carácter privado, creada en 1999 para promover, coordinar y monitorear la lucha contra el dopaje en el deporte en todas sus formas, que bajo el lema “Juego Limpio”, está financiada por los países que hacen parte del Comité Olímpico Internacional<sup>84</sup>, COI, y que se encarga de aplicar cuidadosamente estándares del debido proceso al tratar los casos de atletas que se sospecha han utilizado sustancias prohibidas, y que culmina en el sistema de apelación de la Corte Internacional de Arbitraje para

<sup>78</sup> <http://www.transparenciacolombia.org.co/>.

<sup>79</sup> <http://www.consumersinternational.org/>.

<sup>80</sup> <http://www.cconsumidores.org.co/>.

<sup>81</sup> Con sede en Bélgica, más información puede obtenerse en <http://www.swift.com>.

<sup>82</sup> Cfr. <http://www.fairlabor.org>, recuperado el 09-11-2012. En su informe de 2011, publicado en julio de 2012, reporta, por ejemplo, que no certificó a la firma Brands porque ésta no garantiza que sus productos sean fabricados en condiciones de libertad y no violación de derechos laborales; en cambio, aparecen como firmas certificadas, entre otras, Adidas Group, Liz Clairbone, Nike, Puma, Patagonia, etc.

<sup>83</sup> Cfr. <http://www.wada-ama.org>, recuperado el 08-11-2012.

<sup>84</sup> Cfr. <http://www.olympic.org/>.

el Deporte<sup>85</sup>, otro órgano de carácter privado. Esos principios de derecho privado internacional vienen a ser “una especie de bisagra que dinamiza al derecho permitiendo una evolución progresiva”. (Pampillo Baliño, óp. Cit., p. 18).

Aún hace falta establecer verdaderos principios que rijan el Derecho Administrativo Global, aunque ya ha tomado carrera el derecho a ser oído y vencido en juicio; sumado a la necesidad de expedir decisiones razonadas; el derecho a la revisión de dichas decisiones, la Proporcionalidad, la Racionalidad de Medios-Fines, la Evasión de Medios Restrictivos Innecesarios, etc., aceptados por el Comité Olímpico Internacional. Recordemos que los aplicó en el caso de María Luisa Calle, al vivir el momento más difícil de su carrera deportiva en 2004, cuando tras ser declarada culpable por un supuesto positivo en la prueba antidopaje en la prueba por puntos de los Juegos Olímpicos de Atenas, le fue retirada la medalla de Bronce que había conseguido y, tras una ardua lucha por recuperarla, se vio recompensada en 2005 cuando el 13 de noviembre el presidente Uribe se la impuso nuevamente luego de ser absuelta por el comité de los Juegos previamente el 19 de octubre del mismo año.<sup>86</sup>

Otro aspecto para ser tenido en cuenta es el de la denominada “glocalización”, aquella mezcla del derecho local con el derecho global, generalizada por el sociólogo alemán Ulrich Beck, que implica la dinámica tensión entre globalización y localismos, y que según Pampillo (Óp. Cit., p. 12), “ha dado lugar al desdibujamiento de la ‘imagen piramidal’ de un ordenamiento jurídico estatal jerarquizado, perfilándose en su lugar ‘redes horizontales’ colaborativas”, que dan origen a prácticas supranacionalizadoras y a una combinación de energías que, de acuerdo con Miguel Carbonell, “poseen efectos disgregadores” (Ibíd.) y que en lugar de la tradicional pirámide invertida, lo que se genera es un “rombo invertido discontinuo” y además, una “tendencia descodificadora”, que será muy difícil poner en orden.

<sup>85</sup> Cfr. <http://www.tas-cas.org/>.

<sup>86</sup> Cfr. [http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa\\_Luisa\\_Calle](http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Luisa_Calle).

Finalmente,

e) En la *administración internacional*, ejercida por las organizaciones formales intergubernamentales establecidas por un tratado o acuerdo ejecutivo, como por ejemplo, el Comité de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas<sup>87</sup>, ONU y sus Comités<sup>88</sup>, donde se “adoptan legislación subsidiaria, toman decisiones vinculantes relacionadas o con países en particular (mayormente en forma de sanciones), e incluso tienen incidencia directa sobre los individuos a través de las sanciones dirigidas y la lista relacionada de personas que se estima responsables de amenazas a la paz internacional. De modo similar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>89</sup> ha asumido varias otras tareas regulatorias y administrativas, como la determinación del estatuto de refugiado y la administración de campos de refugiados en muchos países. Otros ejemplos los constituyen la evaluación de los riesgos globales para la salud y la publicación de advertencias previas por parte de la Organización Mundial de la Salud...”

Aquí también entran disposiciones en contra del terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos y la corrupción, sometidas, por ejemplo al Grupo de Acción Financiera Internacional —GAFI—<sup>90</sup> de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo —OCDE—<sup>91</sup> y el Gafisud del cual hace parte Colombia; la Iosco —Organización Internacional de Comisiones de Valores—, etc., que hacen recomendaciones a organismos como nuestra unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF—, organismo adscrito como Unidad Administrativa Especial —UAE— del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, etc.

<sup>87</sup> Cfr. <http://www.un.org/es/sc/>.

<sup>88</sup> Cfr. <http://www.un.org/es/sc/subsidiary/>, recuperado el 20 de noviembre de 2012.

<sup>89</sup> Cfr. <http://www.acnur.org/t3/>.

<sup>90</sup> Cfr. <http://www.farf-gafi.org>.

<sup>91</sup> Colombia reguló su participación en la OCDE y creó un punto nacional de esa organización, de acuerdo con los decretos 1192 y 1400 de 2012. Su ingreso formal se produjo el 30 de mayo de 2012, para lo cual viajaron a París el Presidente Juan Manuel Santos y el Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría.

Según lo señala Kingsbury, “en algunas áreas de administración regulatoria, como la seguridad internacional, todavía pisa fuerte la visión clásica en el sentido de que la gobernanza global se dirige hacia la conducta de los gobiernos hacia otros gobiernos, más que hacia actores privados”, aunque en Colombia, la creciente privatización de las actividades de seguridad internacional, como el uso creciente de contratistas privados para llevar a cabo funciones estatales tradicionales como la ocupación militar de Irak, o el envío de militares en retiro colombianos a Afganistán, hecho bastante conocido, así como en contrario, la intromisión en su momento de contratistas israelíes que apoyaron la “capacitación” de grupos irregulares, incluiría la necesidad de efectuar un control más exhaustivo sobre estas actividades, podría decirse, de “apoyo técnico”.

## Conclusiones

66

El estado actual del derecho global no puede desconocer los avances de la integración americana, por ser la más próxima a nosotros y con la cual tenemos mayor identidad. En ella, la “glocalización” continental juega un papel fundamental, pues nuestra riqueza multicultural y multiétnica —como diría Peter Haberle— (Pampillo Baliño, óp. Cit., p. 31), unida al deseo del mejoramiento de la calidad de vida de nuestras personas, hace que esa integración deseada sea probable cuando se supere la brecha de desprotección de los derechos constitucionales fundamentales y la colaboración entre nuestras naciones sea una realidad, un “futuro deseable” (Ibíd., p. 32).

El único mecanismo adecuado que hasta ahora ha tenido mayores efectos en el régimen nacional, ha sido la rendición de cuentas. El Consejo Nacional de Política Económica y Social —Conpes— mediante Documento 3654<sup>92</sup>, ha adoptado la política de rendición de cuentas dirigida a las entidades de la rama ejecutiva en el orden nacional según se establece en los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, así como a los servidores públicos de acuerdo con lo señalado en el artículo 123 de la Constitución Política. Esa rendición de cuentas sirve para ponderar y

<sup>92</sup> Cfr. <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>.

prevenir ciertos comportamientos en la administración en el marco de una planeación estratégica o prospectiva, que tenga como meta la buena marcha de la administración pública.

Prácticamente se podría decir que esos propósitos son parte de ese nuevo y creciente orden jurídico mundial, que hace cada vez más abultadas las normatividades nacionales. Así, encontramos diferentes aspectos que poco a poco van enriqueciendo la denominada “nueva arquitectura de la gobernanza mundial”, el Derecho Administrativo Global y que nos permitirán en un futuro, hablar de la privatización de la gerencia pública y de un nuevo bloque de constitucionalidad de origen privado, como fruto de la acción conjunta de los particulares y del Estado en la gobernanza y en el ejercicio del *ius commune*<sup>93</sup>, que no es más que el desarrollo del denominado “Pacto Global”.

## Bibliografía

- Arango Olaya, Mónica. (2004). El Bloque de Constitucionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. En: *Precedente*, Anuario de Constitucionalidad de la Universidad Icesi de Cali. Cali: Universidad Icesi.
- Caballero Argáez, Carlos y Urrutia Montoya, Miguel. (2006). *Historia del sector financiero colombiano en el siglo XX. Ensayos sobre su desarrollo y sus crisis*. Bogotá, D. C.: Grupo Editorial Norma y Asobancaria, Colección Vitral.
- Carbonell, Miguel (Coord.) (2005). *Neoconstitucionalismo(s)*. Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, segunda edición, 2005.
- Carpio Marcos, Edgar. (2005). Bloque de Constitucionalidad y Procesos de Inconstitucionalidad de las Leyes. En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, No. 4, julio-diciembre de 2005. México: Editorial Porrúa.
- Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, Documento 3654. Recuperado en: <http://www.dnp.gov.co>.

---

<sup>93</sup> Cfr. Pampillo Baliño, Juan Pablo: El Derecho de la Integración Americana: una invitación a los juristas a conformar un nuevo *ius commune*, en: Pampillo Baliño y Rabinovich-Berkman, 2012, p. 375-396.

- Colombia. Contraloría General de la República y Departamento Administrativo de la Función Pública. (2009). *Audiencias Públicas en la Ruta de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía de la Administración Pública Nacional*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992). Sentencias C-113, C-574 de M. P. Ciro Angarita Barón, C-578, T-409 de M. P. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.
- (1993). Sentencia C-113.
- (1995). Sentencias C-225 de M. P. Alejandro Martínez Caballero, C-578 de M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- (1997). Sentencias C-251, C-358 de M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- (1998). Sentencia C-191 de M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- (1999). Sentencias T-260, T-568 de 1999.
- (2000). Sentencias C-161, C-385, C-567, C-797, C-1490, C-1491, T-256, T-1211.
- (2001). Sentencias C-177, C-200, C-505, C-580, C-774, C-802, C-1076, T-606, T-1068, T-1319.
- (2003). Sentencias C-962, T-419, T-786, T-955.
- (2004). Sentencias C-035, C 038, C-118, C-997, C-988, C-1056 (Salvamento de Voto), T-642, T-666, T-697, T-1008, T-1061.
- (2005). Sentencias C-035, C-203, C-401, C-578, C-782, C-1001, C-1153, T-1015, C-1188, C-1194.
- (2006). Sentencias C-028, C-355 de 2006 (Aclaración de Voto), C-043, C-046, C-047, C-123, T-285, T-578.
- (2007). Sentencias C-394 (Aclaración de Voto), C-1013.
- (2008). Sentencia C-466.
- (2009). Sentencias C-228, C-307.
- Dávila Cruz, Carlos Alberto. (2012). Globalización y constitucionalismo, en el ocaso del Estado colombiano, en: Pampillo Baliño, Juan Pablo y Rabinovich-Berkman, Ricardo. *Derecho Supranacional, Globalización e Integración Jurídica*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. México, D. F.: Editorial Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho.
- Diccionario de Derecho Constitucional. (2005). Coordinador: Miguel Carbonell. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica # 93. México, 2005.

- Domingo Oslé, Rafael. (2013). Gobernanza del orbe y Derecho global, en: Pampillo Baliño y Munive Páez (Coord.), 2013.
- Domingo Oslé, Rafael. (2012). *Gayo, Vattel y el nuevo paradigma jurídico global*, en: Pampillo Baliño y Rabinovich-Berkman, 2012.
- Estrada Vélez, Sergio Iván. (2000). *La Excepción de Principialidad*. Bogotá, D. E.: Temis.
- (2011). *Los Principios Jurídicos y el bloque de Constitucionalidad*. Medellín: Universidad de Medellín, Sello Editorial.
- Favoreau, L. (1990). El bloque de constitucionalidad. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril de 1990.
- Fajardo Arturo, Luis Andrés. (2010). *Implementación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en Colombia a través del Bloque de Constitucionalidad*. Serie Documentos de Investigación en Derecho # 11, Universidad Sergio Arboleda y Biblioteca Jurídica Díké. Bogotá, D. C.: Universidad Sergio Arboleda y Biblioteca Jurídica Díké.
- Gil Domínguez, Andrés. (2012). *La declaración de inconstitucionalidad de oficio: su actualidad teórica y jurisprudencial en la Argentina*. Recuperado de: [http://www.eldial.com/suplementos/publico/doctrina/pu041018-b.asp#\\_ftn2](http://www.eldial.com/suplementos/publico/doctrina/pu041018-b.asp#_ftn2). En: 11-01-2012.
- Gordillo, Agustín. Hacia la unidad del orden jurídico mundial, en: Kingsbury, Benedict. *El nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina. Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento para el desarrollo*. Ediciones RAP, 1ª edición, Buenos Aires, 2009.
- Kingsbury, Benedict. (2009). *El nuevo Derecho Administrativo Global en América Latina. Desafíos para las inversiones extranjeras, la regulación nacional y el financiamiento para el desarrollo*. Buenos Aires: Ediciones RAP, 1ª edición.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, & Richard B. Stewart. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *68 Law and Contemporary Problems*, 15. Summer/Autumn.
- Lara Coronel, Galo Armando y Olano García, Hernán Alejandro. (2012). *Estudios de Derecho Público*. Cartagena: Ediciones de la Universidad del Sinú “Elías Bechara Zainún”, Seccional Cartagena.
- Mora Restrepo, Gabriel. (2000). D.I.H. y Bloque de Constitucionalidad. En: *Dissertum*, Revista de los Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Sabana # 4. Chía: Universidad de La Sabana.

- Olano García, Hernán Alejandro. (2009). Las Comisiones de Regulación. En. *Piélagus*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Surcolombiana de Neiva. Neiva, Colombia: Universidad Surcolombiana.
- (2010). La policía administrativa. *Revista Logos Ciencia & Tecnología* de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional, Vol. I, # 2, enero a junio de 2010.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo. (2011). La integración jurídica americana. Un modelo para la ciencia jurídica occidental. *Fórum Historiae Iuris*, 2011. Recuperado de: <http://www.forhisiur.de>. En: 07-11-2012.
- (2012). *La Integración Americana como expresión de un nuevo Derecho Global. Reflexiones y propuestas filosóficas, históricas y jurídicas para un nuevo Derecho Común Americano*. Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. México, D. F.: Editorial Porrúa de México y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de México.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo y Rabinovich-Berkman, Ricardo. (2012). *Derecho Supranacional, Globalización e Integración Jurídica*. Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su Primer Centenario. México, D. F.: Editorial Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho.
- Pampillo Baliño, Juan Pablo y Munive Páez, Manuel Alejandro. (Coordinadores). (2013). *Globalización, Derecho Supranacional e Integración Americana*. Estudios en homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario. México: Editorial Porrúa.
- Prieto Sanchís, Luis. (2003). *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*. España: Editorial Trotta.
- Ramelli, Alejandro. (s/f). *Sistema de Fuentes del Derecho internacional público y "Bloque de Constitucionalidad en Colombia"*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/11/ard/ard5.htm>.
- Stewart, Richard. (2005). U. S. Administrative Law: A model for Global Administrative Law. En: *Law and Contemporary Problems*. No. 63, 2005.
- Tobo Rodríguez, Javier. (2004). *La Corte Constitucional y el Control de Constitucionalidad*. Bogotá, D. E.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.

# Lo “neo” del neoliberalismo: mercado, dinámicas socio- culturales, globalización y Estado: Un abordaje antropológico

*The neo on neoliberalism: markets, socio-  
cultural dynamics, globalization and  
State: an anthropological approach*

Recibido: 27 de noviembre de 2014    Aprobado: Enero 15

---

NICOLÁS PANOTTO\*

3

---

\* Nicolás Panotto. Licenciado en Teología (IU Isedet). Diplomado en Antropología Social y Política (Flacso Argentina). Maestrando en Antropología Social y Política, y doctorando en Ciencias Sociales (Flacso Argentina).  
E-mail: nicolaspanotto@yahoo.com.ar



## Introducción

*Neoliberalismo* es la designación a un tipo de interacción entre diversos campos sociales, como son mercados, Estados, clases, organizaciones financieras, etc. Pero, ¿qué tiene de “neo” esta nomenclatura, en comparación con el liberalismo imperante hasta la Segunda Guerra Mundial? En primer lugar, vale aclarar que “neoliberalismo” no es un sistema o un marco económico suturado, un mecanismo cerrado y determinado *a priori*. Más bien, combina una pluralidad de elementos institucionales, sociales, culturales y discursivos en interacción constante. En segundo lugar —tema que es central para este trabajo, y que intentaremos desarrollar a lo largo del escrito—, el neoliberalismo dista de ser un fenómeno estrictamente económico, al menos en lo que refiere a la totalidad de elementos que entran en juego en su constitución. Aunque implica la sumisión de una pluralidad de elementos socioculturales bajo el marco de prácticas económicas, no podemos aislar esto último solamente a un conjunto de mecanismos transaccionales, monetarios o comerciales. El neoliberalismo se vincula, más bien, con una profunda transformación en la comprensión de los procesos socioculturales, a la geopolítica, los mecanismos económicos, las concepciones identitarias y antropológicas, entre otras, dentro de las reconfiguraciones que adopta el capitalismo tardío en la sociedad globalizada contemporánea.

Viendo la historia de América Latina durante las últimas décadas, y sin poder negar el lugar central que ocupan las dictaduras militares en la imposición del neoliberalismo como matriz sociopolítica y económica en el continente, no se puede afirmar que éste es el único factor a considerar. Por un lado, el neoliberalismo ya venía asomándose luego de la Segunda Guerra Mundial junto a la crisis del modelo keynesiano. Por otro, en la década de los noventa se dio una profundización de estas prácticas como nunca antes se había visto, en respuesta a los nuevos procesos de democratización de América Latina, los cuales se encontraban en crisis luego del impacto social de los golpes militares (Hoogvelt, 1997).

A partir de aquí, vale aclarar dos asuntos más. En primer lugar, el neoliberalismo no es una lógica omnimoda, así como tampoco lo es el capitalismo u otros tipos de marcos socioculturales hegemónicos relacionados. La influencia de su método en gran parte de las sociedades

contemporáneas es innegable, aunque es riesgoso y en extremo reduccionista tratarle como una fuerza que subsume la apertura de todo filamento sociocultural alternativo.<sup>1</sup> Esto le daría una entidad ontológica que no posee, en vista de los tipos de prácticas económicas y políticas contra hegemónicas existentes.

En segundo lugar, hay que inscribir al neoliberalismo dentro de otros procesos socioculturales más amplios, de los cuales también se sirve y no deben restringirse a su exclusiva influencia. Nos referimos, más concretamente, a la complejización de los medios de comunicación y el transporte, el fenómeno de la globalización (mal llamada —al menos cuando se lo hace unilateralmente— “globalización neoliberal”), el impacto de la migración, la transformación en las ideologías imperantes hasta hace cuarenta años, la crisis de los Estados nacionales, entre otros aspectos. Muchas veces se depositan todos estos cambios en el marco del neoliberalismo, cuando en realidad muchos de ellos son fenómenos independientes en los que éste último se ha apoyado, nutrido y, ciertamente, contribuido a cambios y transformaciones dentro de ellos, pero sin subsumir de manera absoluta sus procesos (Cfr. Ortiz, 1997).

74

Es a causa de todos estos aspectos que una lectura antropológica del fenómeno neoliberal ofrece una alternativa analítica para comprender su complejidad. Ello se debe, principalmente, a que dicho abordaje permite analizar la tensión que existe en el mismo seno del neoliberalismo, entre los nuevos mecanismos del mercado y los dispositivos discursivos, políticos, sociales y culturales. Ya en 1925, Karl Polanyi, uno de los antropólogos más reconocidos dentro del análisis en el campo económico, advertía sobre la necesidad de vincular el estudio de las “funciones particulares” de los procesos económicos entre los diversos actores sociales, y una visión más amplia a nivel estructural (Polanyi, 2014 [1925]:25-34), no sólo en vías de un abordaje en profundidad del amplio campo de los procesos económicos, sino del reconocimiento de sus implicancias políticas, más específicamente en el desarrollo de la democracia.

<sup>1</sup> Plantea Marisa Duarte (2002) al respecto: “El neoliberalismo no constituye en rigor un cuerpo teórico sino que está conformado por un cúmulo de proposiciones prácticas y, en el plano conceptual, introduce formulaciones y propuestas que rozan el conservadurismo político y una suerte de darwinismo social muy lejano a las vertientes liberales de los inicios del siglo XX” (2002: 145).

En resumen, la antropología nos permite superar y complejizar el conocido binomio marxiano estructura-superestructura (ideología) dentro de los estudios socio-económicos, para ahondar en las interdependencias y profundas vinculaciones entre prácticas económicas, procesos simbólicos y construcciones socioculturales. De aquí, algunas preguntas que nos guían, son: ¿cómo interaccionan las dinámicas socioculturales en la redefinición de los procesos económicos de las últimas décadas? ¿En qué medida se redefine el rol de los estados nacionales frente a la fluidez virtual de los capitales en la actualidad? ¿Cuáles son los presupuestos socio-culturales del neoliberalismo y de qué manera influyen y se expanden dentro de las sociedades contemporáneas?

## Neoliberalismo, política y cultura

Para comenzar a examinar estos aspectos, en primer lugar debemos dejar claro, como ya lo hemos mencionado, que no puede hablarse de economía sin estudiar lo tocante a diversos elementos socioculturales relacionados con, e inscritos en ella. Más allá de que lo económico posee un lugar particular y una constitución específica, se inscribe en un contexto mucho más amplio, o sea, se construye en interacción con dinámicas discursivas, operaciones simbólicas, marcos socio-institucionales y procesos rituales varios. En palabras de Daniel Mato (2004):

Las llamadas teorías económicas no son simplemente teorías, ni solamente económicas. No son simplemente teorías porque no suelen formularse meramente para representarse de manera simplificada la experiencia social, sino y de una vez para intervenir en ella, es decir, para formular y aplicar políticas. Y no sólo económicas, porque las prácticas y experiencias sociales que en ellas se representan y manipulan en términos meramente económicos no son sólo eso en la experiencia social, sino que suponen formas de organización y vida de poblaciones humanas completas, de millones de personas. (p. 273).

En este sentido, el neoliberalismo se apoya en y difunde diversos tipos de discursividades, cosmovisiones y representaciones, tales como

la promoción de los ideales de libertad individual, los valores de la civilización occidental, la necesidad de la circulación del capital para la transformación social, entre otros, que van permeando de diversas maneras en el tejido social, transformando los modos de interacción y creando tipos de imaginarios simbólicos que legitiman, desplazan y dinamizan las prácticas económicas en tanto procesos de expansión y acumulación del capital financiero. En otros términos, el neoliberalismo se sostiene de un modo concreto en la creación de imaginarios, discursos, prácticas y experiencias cotidianas.<sup>2</sup>

Aquí, hay dos elementos importantes que resalta Harvey en otro de sus trabajos. En primer lugar, la necesidad de la “naturalización del neoliberalismo”. Significantes tales como la libertad individual, el beneficio de la circulación virtual del capital y la reestructuración de las instituciones sociales tradicionales (como el Estado, los partidos, las ONGs, los bancos, etc.), deben ser comprendidos no sólo como facetas de cierta pragmática económica sino como caracterizaciones de un tipo de socialización. Por ello, también, desde el campo de lo ético, dicha naturalización debe presentarse como respuesta a una carencia o demanda social. Esta última, en segundo lugar, conlleva, por la dinámica microfísica (Foucault) que la caracteriza, un tipo de erosión social mucho más amplio, abarcativo y subrepticio a nivel sociocultural. Dicha erosión no afecta sólo en un nivel macro-institucional (o lo que las sociedades occidentales pueden entender como instituciones tradicionales, tales como el mercado, la producción, las empresas, etc.), sino a niveles más complejos, cuyo campo es la propia cotidianidad de los sujetos y las comunidades sociales. Es lo que Harvey (2007) denomina “destrucción creativa”:

La creación del sistema neoliberal ha conllevado mucha destrucción, no sólo de marcos y poderes institucionales (tales como la soberanía del Estado sobre los asuntos político-económicos), sino también en la división del trabajo, la relaciones sociales, las prestaciones, las mezclas

<sup>2</sup> Es central lo que menciona Harvey (2005) al respecto: “Podemos examinar la historia del neoliberalismo tanto como un Proyecto Utópico que provee un plano teórico para la reorganización del capitalismo como un régimen político destinado a reestablecer las condiciones para la acumulación del capital y la restauración del poder de clase.” (28-29).

tecnológicas, los modos de vida, el apego a la tierra, los hábitos del corazón, las formas de pensamiento, entre otros. (p. 23).

Otro elemento central a tener en cuenta —que no es particular del neoliberalismo aunque sigue teniendo un lugar fundamental en su origen y es de suma importancia para los estudios antropológicos—, es la supremacía de la “lógica occidental”. Más allá de que las relaciones de poder en este tiempo son mucho más complejas de lo que una lectura bipolar o maniquea ofrece —como lo representa la bizantina división entre países centrales y países periféricos—, los “valores occidentales”, la noción de “progreso”, de desarrollo o el predominio civilizatorio de Occidente, siguen siendo narrativas que poseen cierta especificidad, y que continúan influyendo como meta-narrativas del neoliberalismo, aunque ahora imbricadas más profundamente en los *habitus* cotidianos (Bond, 2003).

En este sentido, ciertas lógicas de dependencia y concepciones de agencia humana funcionales al mercado neoliberal, se van inscribiendo a través de formaciones culturales que responden de una manera más estructural, a esta geopolítica eurocéntrica (Mignolo, 2003; Lander, 2011). Por ello, vemos la creciente influencia de una concepción occidental de individuo funcional al neoliberalismo, en contraposición a otras comprensiones posibles del sujeto. Remarca Taitu Heron (2008:91):

En las culturas occidentales, la acción humana se caracteriza por individuos motivados a actuar, sin el estorbo de los otros, estableciendo su carácter distintivo frente a los demás y manteniéndose no influenciados por las presiones colectivas. En la configuración colectiva, si un individuo es percibido como perjudicial para éste, puede ser rechazado y echado fuera como inútil. Los occidentales enfatizan el razonamiento lógico aristotélico sobre la adhesión a reglas y categorías como algo esencial. Por el contrario, la agencia de las culturas no occidentales, a falta de una palabra mejor, se ha caracterizado por ser interconectado, interdependiente y colectivista.

Más allá de que existen fuerzas exógenas propias a la implantación del neoliberalismo —los golpes de estado, el avance de las corporaciones o de fuerzas políticas, como veremos más adelante—, su efectividad se

deposita en poseer una fuerza endógena que se evidencia en la aceptación generalizada que poseen algunos de sus elementos constitutivos, pero no en tanto “neoliberalismo” propiamente dicho, sino a través de los imaginarios, discursos, valores y prácticas que promueve, inscritos en los *locus* cotidianos.

De aquí la efectividad de su naturalización. Como opina Biersteker (mencionado por Munck 2003:497): “los términos del discurso reflejan un significativo cambio en la aceptación de los mecanismos de mercado y en las relaciones entre lo público y privado, en la dirección de un mayor apoyo al (y una creciente dependencia del) sector privado”. Por ello la comprensión imperante que define al mercado como un ente que responderá cuasi mágicamente a las demandas sociales. En otros términos, los imperativos del mercado no sólo se imponen a los territorios sino a todas las actividades humanas.

La inmersión de estas dinámicas en los procesos sociales, también conlleva una redefinición de la misma noción de cultura. A ello aportaron —tal como resalta Polanyi en relación a la división entre las esferas de lo político, lo social y lo económico con el surgimiento de la idea de mercado auto-regulado (Polanyi, 2001)— la inscripción de la oferta y la demanda, en lo cual lo cultural pasó de ser un marco de creación identitaria (preponderantemente de corte nacionalista moderna) a ser un conjunto inconexo de elementos que permite la fluidez constante de narrativas, capitales, sujetos e instituciones. Plantea Jaume Franquesa (2007:23): “De esta manera se potencia un uso mucho más instrumental de la cultura, y ya no se valorarán sus contribuciones a la sociedad en términos culturales sino en los posibles beneficios económicos que pueda reportar”.

Sobre este tema, es importante lo que Franquesa define como “geografía del capital”. La producción social siempre va ligada a la producción del espacio. Por ello, la generación de plusvalías, la promoción de la fluidez de capital y la institucionalización de los actores principales del neoliberalismo —como las multinacionales, los organismos financieros, etc. —, requieren de la creación en un espacio que funcione como marco simbólico y otorgue sentido a su existencia y prácticas. De allí que lo social y los mecanismos de mercado se transforman en dos caras de una misma moneda. En palabras de Franquesa: “No podemos, pues, hablar con propiedad de ‘consecuencias sobre lo social’ como si

éstas fueran efectos colaterales de la dinámica de valor animada por la búsqueda de plusvalías, puesto que ‘lo social’ se encuentra en el centro mismo de tal dinámica, es su carne” (2007:127). Más aún:

[...] el espacio no es solamente el lugar donde se da el proceso de producción, sino que sería en sí mismo producido: el espacio es una mercancía fundamental para el mercado, en tanto que funciona a la vez como efecto (producto) y recurso (medio de producción) de los procesos económicos que tienen por objetivo la producción de plusvalía y la reproducción de la sociedad a fin que se garantice este proceso de acumulación (Franquesa, 2007:127)

El urbanismo es una de las imágenes principales de esta geografía, no sólo porque su constitución de centro-periferia permite la creación de imaginarios legitimantes para la estratificación social que sostiene el neoliberalismo (y con ello, de sus sujetos principales tales como las corporaciones financieras, los empresarios, las clases hegemónicas, etc.), sino porque la pluralidad —identitaria, institucional, estructural— de las ciudades produce una variedad de mecanismos de circulación de capital, así como de sujetos y narrativas. Ello se transforma en un espacio político inscrito en la tensión entre dicha pluralidad y los mecanismos estatales de control (que analizaremos más adelante). Por todo esto, Franquesa (2007) utiliza la imagen de “vaciar y llenar”:

La destrucción creativa ha requerido el vaciado y el llenado poblacional y discursivo. Y este vaciado y llenado no es solamente una cuestión de expulsar y atraer, sino fundamentalmente un proceso de inhabilitación, estigmatización y supresión permanente de aquello que haga falta destruir para poder luego crear, es decir, para hacer funcionar el sistema de acumulación. (p. 147).

En resumen, podemos resaltar que la innovación y el éxito del neoliberalismo proviene de su adaptación a los complejos procesos socioculturales vigentes —potenciados en el contexto globalizado en que nos encontramos—, legitimando la ampliación del mercado capitalista y el lugar de los sectores dominantes a través de la inscripción de las lógicas mercantiles y su antropología subyacente en los procesos de

construcción identitaria y dispositivos discursivos, simbólicos y rituales de la vida cotidiana.

## Neoliberalismo y política: una lectura antropológica del lugar del Estado

Para profundizar en el análisis de las implicancias y funcionalidades socioculturales del neoliberalismo, pasaremos a analizar el lugar que posee el Estado en sus dinámicas. Ello puede parecer una contradicción, teniendo en cuenta que —según las disposiciones del Consenso de Washington— una de las columnas formales del neoliberalismo es el achique y casi extinción de dicha institución. Pero, como veremos a continuación, dicha premisa dista de ser estricta cuando nos adentramos en los procesos sociopolíticos que sostienen al neoliberalismo.

Ante todo, vale la pena aclarar que el Estado no es sólo un marco institucional burocrático de la política profesional. Representa, más bien, el espacio donde diversos actores sociales se vinculan con el objetivo de definir “lo común” de un grupo social (De Sousa Santos, 2006:48ss). Es por ello que el Estado representa un locus de litigio simbólico y ritual por definir la identidad de una comunidad.<sup>3</sup> Es en este epicentro institucional, discursivo y ritual donde se conjugan las diversas demandas sociales, culturales, políticas y económicas de la comunidad.<sup>4</sup> Desde esta definición del Estado surgen dos elementos: primero, que es central analizar sus dinámicas institucionales para adentrarnos en los procesos socioculturales de las sociedades actuales; segundo, este abordaje ofrece un acercamiento alternativo al estudio de su relación con el neoliberalismo, como veremos a continuación.

Para profundizar en este último aspecto, nos concentraremos en el aporte que hace Loïc Wacquant (2012) a una “antropología del neoliberalismo”. El autor plantea que los análisis antropológicos del

<sup>3</sup> Ya sabemos que el Estado se encuentra vinculado desde sus orígenes en la modernidad y la idea de “nación” como marco identitario. De todas formas, también podemos ver diversas maneras de reapropiación y re significación frente a nuevos escenarios, como la noción de “plurinacionalidad” en América Latina (De Sousa Santos, 2010:65ss).

<sup>4</sup> Para analizar la relación entre demandas sociales e identidad política, ver Laclau, 2005:97-103.

neoliberalismo están polarizados en dos perspectivas: una concepción economicista anclada en abordajes neoclásicos y marxistas que analiza las variantes del dominio del mercado, y otra enfocada en el concepto de gobernabilidad de Foucault. Aunque ambas perspectivas realizan aportes a la comprensión de este campo, Wacquant plantea que la primera es excesivamente estrecha a la hora de analizar los tipos de institucionalidad y discursos dentro del neoliberalismo. A su vez, la segunda es demasiado amplia al poner énfasis en la proliferación de instituciones que parecen estar “infectadas con el virus del neoliberalismo”.<sup>5</sup>

Para Wacquant, ninguna de estas tendencias analíticas aporta a identificar lo estrictamente “neo” del neoliberalismo, el cual representa, para él, las nuevas formas de institucionalización y la redefinición del Estado dentro de sus operaciones. Mientras que la primera perspectiva habla del neoliberalismo como un todo monolítico y la segunda como una masa desordenada, flexible y en constante fluidez, Wacquant afirma que, más allá de la apertura y adaptabilidad de su proyecto, el neoliberalismo posee un punto institucional reconocible que refiere a la “articulación entre tres elementos: estado, mercado y ciudadanía”. De este modo, el primero pone su sello para que el segundo se imponga sobre el tercero. Como aporta Colloredo-Mansfeld (2002:3): “a través de nuevas leyes laborales, los estados establecen nuevos proyectos de sujeción que unen a la nación, el mercado y la persona, para hacer de los ciudadanos actores competidores en la economía global”.

De allí que el autor propondrá tres tesis desde el concepto de “campo burocrático” de Pierre Bourdieu según el cual define al Estado como una máquina de estratificación y clasificación fundamental para el desempeño del neoliberalismo. Como ejemplo, trabajará alrededor de la penalización de la pobreza y la implantación de diversos mecanismos institucionales, discursivos y legales, con el objetivo de permitir la eficacia del espectro neoliberal. Las tres tesis son las siguientes:

---

<sup>5</sup> En sus palabras: “En el primer caso, el neoliberalismo es la imposición directa de la economía neoclásica como el modo supremo de pensamiento y el mercado como el artefacto óptimo pero inflexible para organizar todos los intercambios... [Para los segundos] es una racionalidad política maleable y mutable que acompaña a muchos tipos de regímenes y se insinúa en todas las esferas de la vida, con ningún suelo por fuera en donde reposar para oponerse a ella” (Wacquant, 2012:3).

- *Tesis 1:* “el neoliberalismo no es un proyecto económico sino político, que no involucra el desarme sino la reingeniería del Estado”. Esto se explica desde tres aspectos. Primero, los mercados siempre han sido creaciones políticas. Segundo, las relaciones sociales y construcciones culturales necesariamente apuntalan intercambios económicos y las personas se mueven bajo sanciones del mercado. Tercero, la historiografía del Geistkreis, desde sus orígenes en 1930, no pretendía restaurar el liberalismo de fines de siglo XIX sino superar lo que se entendía como concepción errada del estado en ese momento. Es así como el Estado re-regula (más que des-regula) lo económico, social, penal y cultural, para crear mecanismos que dinamicen el lugar de las corporaciones dentro del mercado y la sociedad.
- *Tesis 2:* “el neoliberalismo implica una inclinación hacia la derecha del campo burocrático, generando un estado-centro”. El Estado no es una institución monolítica, un actor independiente y autosuficiente, como tampoco un campo amorfo maleable según intereses particulares. Más bien, es un espacio en el cual convergen y luchan diversas fuerzas, y donde se construyen marcos y límites para tal interacción. Wacquant afirma que el Estado aplica “dos manos” para el sostenimiento y legitimación del neoliberalismo: la derecha protege los intereses y la izquierda aplica disciplinamiento, especialmente hacia los pobres. Esto último se efectúa en dos direcciones: a través de la transferencia de recursos y programas desde el ala social a la judicial del Estado, y en la “colonización del bienestar” (salud, educación, servicios, etc.) con el propósito de crear técnicas panópticas de disciplinamiento (Foucault). Por ello, no se puede hablar de la desaparición del Estado. Este, más bien, libera la cúpula social, ampliando sus posibilidades de vida y de acción socio-cultural, y por otro, restringe su base, apaleando —aunque no solucionando— los efectos de desestabilización que produce la profundización de la desigualdad producida por el neoliberalismo.
- *Tesis 3:* “el crecimiento y glorificación del ala penal del Estado es un componente integral del *Leviatán neoliberal*”. En las últimas tres décadas, las prisiones han crecido de una forma inigualable, mucho

más que en el período de entreguerras. Esto se debe al crecimiento de los niveles de desigualdad, especialmente en los centros urbanos, gestados por las nuevas dinámicas del mercado. Dicho reforzamiento de los mecanismos penales tiene dos objetivos. Por un lado, reestablecer el orden en las zonas marginales donde reina la inseguridad que provocan las estructuras desiguales, y por otro reafirmar y empoderar la posición de las clases dominantes, desde la lógica de la “ley y el orden”.

El Estado, entonces, sirve a la ordenación y decodificación de lugares para la fluidez del capital desde una redefinición de las políticas culturales (y por ende, como dijimos, de la misma comprensión de la cultura). Según Jim McGuigan (mencionado en AAVV, 2009:39), los países capitalistas toman dos posiciones respecto a ello. Por una parte, existe la idea de que el mercado es el sistema que permite identificar y distribuir las preferencias públicas relativas a la cultura, donde el rol del Estado es ubicado como “*funcionario* policial” que maneja los límites de la propiedad, sus dinámicas y sus dueños. Por otro, se identifican ciertos artefactos como “portadores trascendentales de valor”, en lo cual el Estado asume más bien un rol dirigista, como “magistratura cultural”. Finaliza diciendo:

De esta forma todas aquellas críticas al papel del Estado como regulador y administrador de la cultura se verán acalladas por esta decisión salomónica: que sea el mercado el que decida, aunando las opiniones y las voces de todos los consumidores y posteriormente emitiendo su veredicto. (AAVV, 2009:13; ver también Riain, 2000).

En resumen, más que una anulación, puede verse una redefinición de la pragmática estatal, que sirve a la creación de mecanismos institucionales y a la promoción de segmentaciones discursivas para sostener las disfuncionalidades sociales que estos nuevos desplazamientos producen, como también legitimar los espacios de poder de los sectores que dominan las lógicas neoliberales (sean locales, nacionales o transnacionales). Ubicar la relación entre Estado y neoliberalismo —comprendiendo al primero como un espacio de disputa discursiva, simbólica y ritual—,

nos permite ver un ejemplo de las implicancias y fundamentos socio-culturales necesarios para el segundo (Hirst y Thomson, 1996).

## Mercado, intercambio y globalización: de la circulación de bienes a la circulación de procesos socio-culturales

En los dos apartados anteriores hemos analizado la impronta político-cultural del neoliberalismo, viendo que éste se expande y logra su eficacia a través del amalgamamiento con dinámicas sociales concretas, y con ello la redefinición del Estado, que actúa como plataforma política e institucional dentro de los procesos sociales de un grupo. Ahora nos concentraremos en profundizar en el análisis del *espacio* donde todo este fenómeno se origina, ya que lo “neo” se relaciona con la dinámica particular que asume este proceso en el contexto de la globalización.

Como ya lo mencionamos, existen concepciones que comprenden la globalización desde un lente económico, al punto de hablar de una “globalización neoliberal”. Aquí corremos el peligro, nuevamente, de reducir a un análisis economicista ambas instancias, como también perder de vista las profundas vinculaciones entre ambos campos y las facetas socioculturales intrínsecas al neoliberalismo (Cfr. Bauman, 1999; Giddens, 2000). Es aquí cuando nos parece útil, al menos desde una perspectiva analítica, la distinción que propone Ulrich Beck (2004) entre *globalización* y *globalismo*:

Por *globalismo* entiendo la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye el quehacer político; es decir, la ideología del dominio del mercado mundial o la ideología del liberalismo. Ésta aparece de manera monocausal y economicista y reduce la pluridimensionalidad de la globalización a una sola dimensión, la económica, dimensión que considera asimismo de manera lineal, y pone sobre el tapete (cuando, y si es que, lo hace) todas las demás dimensiones –las globalizaciones ecológica, cultural, política y social- solo para destacar el presunto predominio del sistema del mercado mundial (p. 27).

Existen dos temas centrales, que han sido profusamente analizados por la antropología: la práctica del intercambio y el lugar de los medios

de comunicación. En cuanto al primero, es central analizar la tesis de Appadurai (1986) sobre la creación de valor —económico, social y cultural— de un objeto a través del intercambio. Appadurai retoma del abordaje de Georg Simmel, quien afirma que el valor de los objetos no es intrínseco a ellos sino que es atribuido por los sujetos que lo intercambian y utilizan. Esto invierte el análisis tradicional dentro de la economía: el intercambio no es un subproducto de la valoración de los objetos sino su fuente. Esto también cuestiona la tradicional cosmovisión occidental que divide tajantemente las palabras y las cosas (Foucault, 2002), con el objetivo de crear submundos —economía, sociedad, política, cultura— supuestamente desconectados, cuyo propósito es recrear una falacia de independencia entre cada área, como también facilitar una jerarquización de campos sociales (Polanyi, 2001).

Para Appadurai, la antropología debe considerar que los objetos en sí mismos producen transformaciones en dichos procesos. De aquí el autor afirma que más allá de que “teóricamente” los sujetos dan valor a los objetos, “metodológicamente” son las-cosas-en-movimiento las que infieren en el contexto. Frente a una definición más “purista”, como la de Marx —quien ve la mercancía sólo como un objeto de intercambio mercantil—, Appadurai complejiza la definición, hablando de los bienes como cosas con un fuerte potencial social, diferente de otros elementos —bienes, artefactos, objetos, etc.—, los cuales poseen diversas funciones. Por consiguiente el autor propone retomar la corrección hecha por Engels sobre el hecho de que la mercancía adquiere su valor en el uso “para otros”. En este sentido, es central entender que mercancía es cualquier cosa destinada al intercambio, lo cual va más allá del producto en sí y de los medios de producción.

Appadurai afirma que la singularización y mercantilización de un objeto no están separados. Por ello, enfatiza en que la mercancía no es “un tipo de cosa en lugar de otra” sino una “fase de la vida de las cosas”. Usa el ejemplo de la *Kula*, que representa una práctica de intercambio (no monetaria), la cual posee un fuerte impacto en la construcción de relaciones dentro de la comunidad. El objetivo de la *Kula* no está puesto en la acumulación sino en el respeto y la fama. Aquí el concepto de “contendias de valor”, que implica un ejercicio que va más allá de los estrictos flujos económicos, para situarse en un espacio donde se pone

en juego tanto el lugar de los sujetos como de las estructuras simbólicas que representan las dinámicas de intercambio y el mismo objeto. En otras palabras, es un proceso de intercambio entre biografías personales y cosas.

Nuevamente Appadurai enfatiza en que las demandas emergen desde la misma pluralidad del contexto social y de las prácticas de intercambio. La demanda es una expresión económica de la lógica política del consumo. Por ello el consumo posee un epicentro netamente social y no privatista. A través del consumo no sólo se envía sino que también se reciben mensajes. Emerge de y también controla las dinámicas sociales. En ese sentido el autor cuestiona la visión del capitalismo como mecanismo netamente tecno-económico. Por el contrario, éste también posee una fuerte impronta de “diseño socio-cultural”, reflejado en las contradicciones presentes en el sistema capitalista, como la tensión entre las políticas librecambistas y proteccionistas (Gregory 1997).

Por todo esto, es central advertir que la complejización y pluralización de los procesos de intercambio en el mundo global actual no sólo impulsan mayores mecanismos de movimiento de bienes y capital, sino que además intensifican el intercambio de narrativas, discursos y dispositivos socioculturales. De allí la definición de “consumo” que hace Néstor García Canclini (1995) (ver también Arribas y de Pina 2008) con relación a la ciudadanía:

[...] *el consumo es el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos.* Esta caracterización ayuda a ver los actos a través de los cuales consumimos como algo más que ejercicios de gustos, antojos y compras irreflexivas, según suponen los juicios moralistas o actitudes individuales, tal como suelen explorarse. En la perspectiva de esta definición, el consumo es comprendido, ante todo, por su *racionalidad económica* [...] Una teoría más compleja acerca de la interacción entre productores y consumidores (...) revela que en el consumo se manifiesta también una *racionalidad sociopolítica interactiva* [...] Consumir es participar en un escenario de disputas por aquello que la sociedad produce y por las maneras de usarlo. (p. 42-44).

En esta era global, los procesos de intercambio —repetimos: no sólo comprendidos como circulación de bienes o capitales sino también

como instancias circulantes de construcción sociocultural— se han visto intensificados por el aumento de la fluidez comunicacional. Contamos con numerosos estudios de la relación entre mecanismos comunicacionales, dinámicas económicas y procesos socioculturales (García Canclini 2002, 2005, 2006; Waters, 1995).

Pero lo que más nos interesa, es la relación que existe entre medios de comunicación, cultura y las nuevas configuraciones sociopolíticas en el neoliberalismo. Martín Hopenhayn (2005) menciona cinco elementos que caracterizan dicha relación en el mundo global contemporáneo: la importancia que cobran los componentes de conocimiento-información dentro de la economía; el papel cada vez más importante de los medios de comunicación como componente mediático de la política; la dilución de la imagen unitaria del Estado-nación en la fluidez de símbolos, imágenes y dinero; el crecimiento del consumo de bienes materiales y simbólicos, lo cual crea una relación intrínseca entre consumo y ciudadanía; y las transformaciones en el ámbito de la ciudadanía, que ya no se restringe a un cúmulo de deberes y leyes determinadas sino que se inscribe en un flujo sociocultural más complejo. El autor concluye de la siguiente manera:

La cultura se politiza en la medida en que la producción de sentido, las imágenes, los símbolos, íconos, conocimientos, unidades informativas, modas y sensibilidades tienden a imponerse según cuáles sean los actores hegemónicos en los medios que difunden todos estos elementos. La asimetría entre emisores y receptores en el intercambio simbólico se convierte en un problema político (Hopenhayn, 2005:21).

Profundizando este último punto, Hopenhayn (2005:28-30) analiza el rol particular que asume la construcción de lo político en los nuevos marcos comunicacionales vigentes en la lógica neoliberal. En primer lugar, la mayor distribución de bienes simbólicos por sobre los materiales se puede trasladar a una pugna redistributiva, lo cual hace que pierdan el centro de discusión temas tradicionales como son el empleo, los salarios y los servicios sociales. En segundo lugar, la brecha que se crea entre bienes simbólicos y materiales es motivo de conflictividad social, y por ende de devenir político. Tercero, la comunicación a distancia cobra cada vez más lugar en el proceso de incidencia política y pública.

Los dos elementos desarrollados en esta sección —los medios de comunicación y el consumo—, poseen una función polivalente en el contexto actual. En línea con lo que dijimos al inicio, estas transformaciones socioculturales asumen —tal como acabamos de ver— una caracterización particular en el neoliberalismo, aunque también son marcos que pueden ir aún más allá de él. De todas formas, lo que queremos remarcar en este trabajo es el rol particular que poseen en el engranaje neoliberal. Por un lado, la intensificación y virtualización progresivas de los procesos de intercambio promueven y facilitan la inscripción de los valores característicos del neoliberalismo, tales como la exacerbación del lugar del individuo, la restricción de ciertos tipos de límite predefinidos (principalmente en el accionar del Estado-nación), el beneficio de la libre circulación del capital, entre otros (Bloch y Parry, 1989). Por otro lado, todo este proceso se profundiza aún más, cuando pasa de ser una práctica económica a ser un elemento sociopolítico en las sociedades contemporáneas, por el papel cada vez más importante que asumen los medios de comunicación como espacios de construcción y difusión de narrativas políticas y pragmáticas públicas.

## Conclusiones

En este trabajo nos hemos propuesto analizar las caracterizaciones socioculturales distintivas del neoliberalismo. Este fenómeno vigente en los procesos sociales contemporáneos dista de ser una práctica restringida a la pragmática económica, siendo más bien una propuesta sociopolítica en el amplio sentido del término, que se retroalimenta de, e influye, en diversos campos de la vida social y cotidianeidad.

Es así que hemos analizado la intrínseca unión que existe entre neoliberalismo y cultura estudiando dos campos. Primero, las nuevas dinámicas políticas que se gestan a través de la redefinición del Estado (que no se desvanece sino que redefine su rol a través de la creación de nuevos mecanismos institucionales de vigilancia y control sobre los efectos del libre curso neoliberal, facilitando —inclusive desde el desvanecimiento de su impronta “nacional” — una mejor fluidez de narrativas, perspectivas e ideologías). Segundo, las caracterizaciones

del neoliberalismo en el contexto global, donde las nuevas dinámicas de intercambio y el rol creciente de los medios de comunicación redefinen los procesos de consumo como instancias de construcción sociocultural.

## Bibliografía

- Appadurai A. (1986). *The social life of Things. Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge: University Press.
- Arribas, Victoria y De Pina, Susana. (2008). “El uso de la categoría de política en las Asociaciones de Consumidores y El ciudadano consumidor, el nacimiento de una nueva categoría”. En: Ana Rosato y Victoria Arribas (Comp.): *Antropología del Consumo*. Buenos Aires: Antropofagia.
- AAVV. (2009). *Nuevas Economías de la Cultura*. Madrid: Y Productions.
- Bauman, Zygmunt. (1999). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich. (2004) *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires: Paidós.
- Bloch, Maurice y Parry, Jonathan. (1989). “Introduction: money and the morality of exchange”. En: Bloch, Maurice y Parry, Jonathan, eds.: *Money and the morality of exchange*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-31.
- Bond, George Clement. (2003). “Globalization, Neoliberalism, and Historical Conditionalities”. En: *The Journal of African American History*, Vol. 88, No. 4, pp. 330-338.
- Canclini, Néstor García (1995), *Consumidores y ciudadanos* Grijalbo, México (2002). *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires: Paidós. (2005). *La globalización imaginada*. Buenos aires: Paidós. (2006). *Diferentes, desiguales y desconectados*. Barcelona: Gedisa.
- Collredo-Mansfeld, Rudi. (2002). “An Ethnography of Neoliberalism: Understanding Competition in Artisan Economies”. En: *Current Anthropology*, Vol. 43, No. 1, pp. 113-137.
- De Sousa Santos, Boaventura. (2006). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires: Clacso.
- (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Duarte, Marisa. (2002). “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización”, en AAVV *Más allá del pensamiento único*. Buenos Aires: Clacso, pp.143-188.

- Franquesa, Jaume. (2007). "Vaciar y llenar, o la lógica espacial de la neoliberalización". En: *Reis*, No. 118, pp. 123-150.
- Foucault, Michael. (2002) *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gregory, Chris. (1997) *Savage Money: the anthropology and politics of commodity exchange*, Harvester Wheatsheaf, Amsterdam.
- Giddens, Anthony. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Buenos Aires: Taurus.
- Harvey, David. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- (2007). "Neoliberalism as Creative Destruction". En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 610, Nafta pp. 22-44.
- Hirst, Paul y Thomson, Grahame. (1999). *Globalization in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hoogvelt, Ankie. (1997). *Globalization and Postcolonial World. The new political Economy of Development*. London: Macmillan.
- Hopenhayn, Martin. (2005), "¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura". En: Daniel Mato (compilador): *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, pp. 17-40.
- Laclau, Ernesto. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo Económico de Cultura.
- Lander, Edgardo. (2011). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: Ciccus/Clacso.
- Mato, Daniel. (2004). "Estado y sociedades nacionales en tiempos de neoliberalismo y globalización". En: Alejandro Grimson (Comp.): *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, pp.271-282.
- Mignolo, Walter. (2013). *Historias locales/Diseños globales. Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Munck, Ronaldo. (2003). "Neoliberalism, necessitarianism and alternatives in Latin America: there is no Alternative (TINA)?" En: *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 3, pp. 495-511.
- Ortiz, Renato. (1994). *Mundialización y cultura*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Polanyi, Karl. (2001 [1944]). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Bacon Press.
- (2014). *Los límites del Mercado. Reflexiones sobre economía, antropología y democracia*. Madrid: Capitan Swing Libros.

- Riain, Sean O. (2000). “States and Markets in an Era of Globalization”. En: *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, pp. 187-213.
- Taitu, Heron. (2008). “Globalization, Neoliberalism and the Exercise of Human Agency”. En: *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 20, No. 1/4, pp. 85-101.
- Wacquant, Loïc. (2012). “Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism”. En: *Social Anthropology*, 20, pp.66–79.
- Waters, Malcolm (1995) *Globalization*. New York: Routledge.



# Caída del ingreso petrolero y sus efectos sobre la economía venezolana\*

*Decline of income from oil  
production and its effects on the  
Venezuelan economy*

Recibido: 25 de noviembre de 2014    Aprobado: Enero 15

---

MARIO ALBERTO DE LA PUENTE PACHECO\*\*

4

---

\* El presente artículo es un documento de reflexión inspirado en la última publicación del blog institucional <http://www.uninorte.edu.co/web/mdelapuate/home/-/blogs/4008219> en el cual participa el autor.

\*\* Mario Alberto de la Puente Pacheco. Profesor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Miembro del grupo de investigación Agenda Internacional adscrito a Colciencias. Candidato a Doctor en Análisis Económico Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Master en Análisis Económico Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos y Profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

E-mail: [mdelapuate@uninorte.edu.co](mailto:mdelapuate@uninorte.edu.co).

## Resumen

El presente artículo reflexiona sobre la utilización y administración de los ingresos provenientes del petróleo sobre la economía nacional a lo largo de la última década haciendo énfasis en el deficiente desempeño de la producción nacional y la continua dependencia del sector para efectos de política económica y social a costa de la eficiencia productiva de la compañía PDVSA a partir de un análisis cuantitativo de variables económicas, comerciales y financieras. A lo largo del mismo se hace una crítica sobre la escasa planeación en la diversificación de ingresos y dinamización de sectores productivos alternativos a los hidrocarburos, que tiene a la nación en una coyuntura económica con perspectiva negativa en un entorno adverso de precios de petróleo nivel externo e ineficiencia productiva a nivel interno.

**Palabras clave:** Venezuela, escasez, hidrocarburos, política económica.

## Abstract

This article reflects on the use and management of oil revenues on the national economy over the last decade emphasizing in the poor performance on domestic production and continuous dependence oil revenues for economic and social policy at the expense of productive efficiency of the company PDVSA from a quantitative approach using economic, commercial and financial variables. This paper also reflects about the poor planning in income diversification and reactivation of alternative productive sectors having the nation in an economic environment with negative outlook in an adverse environment of oil prices externally and productive inefficiency internally.

**Keywords:** Venezuela, Scarcity, hydrocarbons, economic policy.



## Introducción

La dependencia de Venezuela del sector petrolero es antigua. Desde finales de los años cincuenta cuando las primeras empresas de capital extranjero deciden exportar crudo pesado desde diferentes puntos de la geográfica nacional, este país depende del ingreso petrolero para financiar políticas públicas y obtener divisas que permiten la importación a precios relativamente bajos de bienes y servicios, concentrando la actividad económica en el sector primario. Esta situación se agudizó desde 2008, cuando el precio del barril de crudo WTI subió como reacción frente a la crisis económica, siendo el primero un activo de refugio y de especulación frente a la desaceleración del sector secundario y terciario de países desarrollados.

Desde inicios de 2008 hasta mediados de 2013, el precio del crudo estuvo en máximos históricos, lo que generó ingresos por más de US\$100.000 millones al gobierno nacional (Mieres, 2013: 30-31). Sin embargo, estos ingresos no se han traducido en mayor inversión en otros sectores productivos ni en desarrollo de industrias que absorba la creciente fuerza laboral. Por el contrario, las exportaciones de crudo concentran más que nunca la fuente de ingresos del gobierno nacional, lo que representa un peligro frente a una eventual caída de precios como se evidencia desde mediados de 2014. Es tanta la dependencia económica venezolana que las exportaciones de crudo representan el 26,7% del total de la producción nacional según el Banco Central de Venezuela (De la Plaza, 2013: 59-61), es la principal exportación acaparando el 96% del total exportado, principal fuente de divisas y el oxígeno político del actual gobierno.

La concentración de la actividad económica, las políticas gubernamentales que fomentan la escasez de bienes y servicios de primera necesidad e inflación generalizada, desincentivan la inversión en los demás sectores productivos, lo cual, sumado a la inseguridad jurídica, tiene a la economía del país en una situación crítica en la que urge la implementación de políticas económicas contra cíclicas que logren mayores niveles de inversión directa a través de condiciones favorables al sector privado y cree nuevas sociedades mercantiles que tributen. Esto

permitiría aumentar el recaudo a partir de una expansión de la base tributaria.

El presente artículo de reflexión es una crítica a la ineficiente localización de recursos provenientes del sector petrolero venezolano, mediante un análisis cuantitativo que aborde la relación entre la reciente caída de los precios del petróleo y el deterioro continuo de los sectores agroalimentarios, secundario y terciario. Asimismo, se analiza el deterioro de las finanzas públicas del país como consecuencia de menor asignación de recursos por parte de la estatal petrolera PDVSA debido a múltiples causas, como la menor importación de crudo por parte de Estados Unidos a través de su política de extracción alternativa de crudo (mediante la técnica del fracking); la asignación de responsabilidades no operativas (planes sociales de la nación y alianzas regionales), lo que resulta en la monetización de deuda con resultados inflacionarios y de escasez de bienes básicos frente al temor generalizado por parte de la clase media y baja de un futuro colapso económico. Esta crisis de ingresos petroleros ha impactado de forma negativa la participación de los ingresos petroleros en el presupuesto nacional, presupuesto de divisas y sostenibilidad de las misiones sociales en años futuros.

## Antecedentes normativos y económicos

Las primeras inversiones en el sector petrolero se dan a mediados de los años veinte cuando las primeras empresas petroleras de capital extranjero invierten en la zona de Mene Grande, en la costa oriental del Lago de Maracaibo (Sader Pérez, 2010: 78-81), destacándose la Royal Dutch Shell con participación societaria nacional. Los continuos hallazgos de nuevas reservas aumenta el interés de otras compañías del sector (entre ellas la Standard Oil Company por medio de su filial Caribbean Petroleum Company), destacándose el hallazgo de 100.000 barriles diarios en el pozo Los Barrosos 2, en la costa nororiental del lago de Maracaibo. Venezuela pasó de ser un país exportador de café, cacao y ganado vacuno, a transformarse gradualmente en un exportador de petróleo, siendo ésta la principal fuente de recursos monetarios para ejecución de políticas públicas hasta la fecha.

Sin embargo, los recursos provenientes del petróleo quedaban en manos de las compañías extractoras. Como resultado, el gobierno del General Gómez (1922-1929), a través del Ministro de Fomento, Gumensido Torres, impulsa un paquete de normas que regularon las actividades de exploración, extracción y transferencia de recursos del sector petrolero al gobierno nacional, por medio de la figura de Regalías (porcentaje de ingresos al gobierno nacional para efectos de inversión en política económica y social). Esta figura sería más adelante remplazada por mayores cuotas de participación del Estado en las actividades de extracción y comercialización del crudo y posteriormente nacionalizada. Este es el caso de la Ley de Hidrocarburos de 1943 promulgada por el General Isaías Medina Angarita (1941-1945), que estipuló un mayor control sobre la industria petrolera a través de una división 50/50 de los ingresos entre los productores con un 50% y el gobierno nacional con el restante 50%. Dicha ley se considera el primer paso hacia la nacionalización del sector (Goldwyn, 2005: 56-57). La ley también estipuló el aumento de concesiones para el descubrimiento de nuevos pozos y reservas aumentando la producción de barriles en un millón por día para mediados de los cuarenta.

La dependencia del crudo aumentó de forma drástica después de la segunda guerra mundial, debido a la necesidad imperante de energía para la reconstrucción de Europa y al exponencial aumento del consumo de gasolina por parte de Estados Unidos. Es así como Venezuela pasa a ser el segundo exportador mundial de crudo por detrás de Estados Unidos para inicios de los años cincuenta. Para 1960, debido al bajo precio mundial del crudo a causa del continuo aumento en la oferta, Venezuela junto con Arabia Saudita, Irak y Kuwait forman la OPEP con el fin de coordinar la producción mundial de crudo para efectos del mantenimiento de un precio alto por barril a través del mantenimiento de cuotas de exportación. La crisis de 1973 tuvo un impacto muy negativo sobre la estabilidad económica nacional debido al sobreendeudamiento del sector público, provocado por un aumento significativo de los precios del crudo y en consecuencia, los ingresos del fisco, lo que dio como resultado un sobreendeudamiento del gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) con fines de inversión en el sector secundario sin mayores éxitos. Lo anterior a causa del incumplimiento de la cuota de exportación

de miembros de la OPEP que aumentó la oferta mundial de petróleo e hizo caer el precio del barril a mínimos históricos. Dicha situación sumió a Venezuela en una profunda crisis y desestabilización política que aún hoy muestra sus efectos en la economía y sociedad.

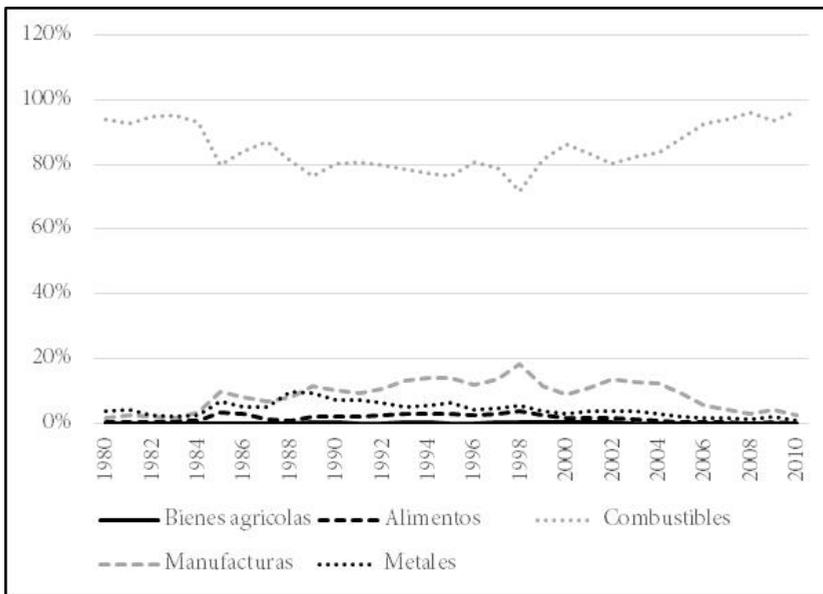
En 1971 se promulga la Ley de Reversión que afirmaba que todos los bienes, instalaciones y equipos pertenecientes a las concesionarias, pasaban a ser propiedad de la Nación sin compensación por la adquisición. El gobierno nacional estaba preparando el terreno para la nacionalización, empezando con una mayor cuota de nacionales en el personal de trabajo de las empresas privadas petroleras, la nacionalización del sector gasífero, mayor participación en el sector del acero y carbón, la promulgación del Decreto 832 de 1971 (Coronel, 1983: 98-99) por medio del cual se condicionaba la aprobación de actividades de exploración, producción, refinación y programas de ventas compañías petroleras.

Oficialmente, el país nacionalizó su industria en 1976 adquiriendo todas las empresas extractoras (entre ellas CITGO en 1980, la tercera más grande del mundo), refinadoras y distribuidoras de petróleo y sus derivados en una sola empresa (Petróleos de Venezuela o PDVSA), controlando la extracción, exportación, distribución y refinación del petróleo y gas natural en el territorio nacional. Sin embargo, la creciente participación del sector en el aporte económico nacional produjo síntomas de enfermedad holandesa (alta concentración de una actividad económica primaria que reduce la inversión en sectores alternativos y desequilibra salarios entre el primero y el segundo, fortalece la moneda nacional y hace poco rentable la exportación de bienes no tradicionales, creando desempleo estructural) a principios de los noventa, manteniendo una muy baja participación del sector secundario en alrededor de 15% (Martínez, 1969: 76-77).

El siguiente gráfico (1) muestra la participación de bienes primarios y secundarios en los procesos de exportación durante el periodo 1980-2010. Mientras las exportaciones de combustibles fósiles (principalmente crudo pesado) acaparan más del 95% de las exportaciones totales, la exportación de manufacturas alcanza el 16% a lo largo del periodo mencionado, exponiendo la economía venezolana a las fluctuaciones internacionales del precio del petróleo, y agravando la crisis de deuda a lo largo de los noventa cuando las exportaciones de crudo disminuyeron

en más de 20%, lo cual forzaría al gobierno nacional a reestructurar su compromisos financieros internacionales con aumentos sustanciales en el servicio de deuda. También se dio una apertura del sector debido a los bajos ingresos que presentaba PDVSA y a su incapacidad de explotación de nuevos yacimientos (principalmente por falta de capital).

Grafico 1. Participación de los bienes primarios y secundarios en los procesos de exportación durante el periodo 1980-2010.



Fuente: Banco Mundial, 2014.

El presidente Carlos Andrés Pérez diseñó un programa denominado “Apertura Petrolera” (Consalvi, 2012: 156-162), que permitió participación a empresas internacionales en la explotación de campos marginales bajo el esquema de contratos de servicio operativo. Sin embargo, fue en 2001 cuando se dio la mayor reforma estructural del sector de hidrocarburos con la promulgación de la Ley Habilitante de 2001 del presidente Hugo Chávez, la cual estatizó el sector y permitió la participación de hasta el 49% de las sociedades petrolíferas, teniendo así el gobierno absoluto control

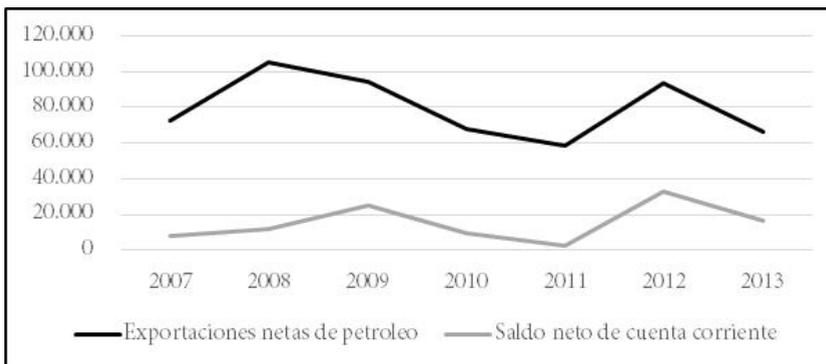
de todos los procesos de operación, distribución y exportación del crudo. La ley también habilitó la participación de inversionistas de hasta el 100% del capital social en empresas complementarias a la actividad petrolera y gasífera (situación que cambió con la nacionalización de empresas de mantenimiento en 2011). Sin embargo, las sucesivas normas con intenciones de aumentar los ingresos fiscales por la actividad petrolera, no se han traducido en una mayor inversión de sectores secundarios y sí en la alta concentración y dependencia en el sector.

## Desempeño de la actividad económica en los últimos años

Los ingresos del petróleo no se han traducido en mayores inversiones en los sectores secundario y terciario, por el contrario ha aumentado la dependencia del gobierno nacional para efectos de implementación de política económica y social. El siguiente gráfico (2) muestra el desempeño de la balanza comercial de Venezuela en términos totales y las ventas netas de crudo. Nótese el decrecimiento constante de las exportaciones netas de crudo (principalmente debido a la disminución de compras por parte de Estados Unidos), así como la balanza comercial general, siendo el resultado de la alta concentración de exportación del combustible y disminución de la inversión extranjera directa y de cartera.

100

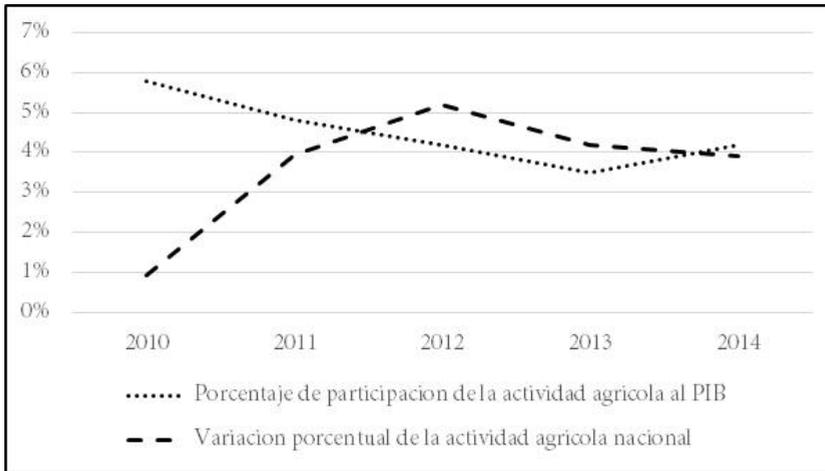
Gráfico 2. Exportaciones netas de petróleo y saldo neto de cuenta corriente (remuneración e inversión) en millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia.

También cabe resaltar la actual precariedad en términos de producción del sector agrícola cuyo valor agregado en porcentaje del PIB ha descendido de forma continua manteniendo un crecimiento porcentual bajo que implica mayores presiones de escasez de alimentos y aumento sustancial de precios. El Gráfico 3 muestra dos comportamientos. El primero es el valor agregado de la agricultura a la producción nacional, mientras el segundo muestra la variación porcentual del sector agrícola en la actividad económica nacional. Nótese la continua caída de la actividad agrícola en la participación del PIB, así como el comportamiento bajista de la variación porcentual de la actividad agrícola nacional.

Gráfico 3. Porcentaje de Participación de la actividad agrícola al PIB y variación porcentual de la actividad agrícola nacional.



Fuente: Banco Mundial, Confecamaras<sup>1</sup>, 2014.

La caída del sector se debe a varios factores. El primero es la escasa financiación para pequeños y medianos empresarios que buscan desarrollar proyectos para producción y exportación de bienes agrícolas y pecuarios. El Banco Agrícola de Venezuela, organismo adscrito al

<sup>1</sup> Banco Agrario de Venezuela, 2014, pp. 78-79.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras y principal organismo financiador del sector, establece líneas de crédito para el cultivo de cereales, oleaginosas, hortalizas, y ganadería bovina con tasas de interés activas alrededor del 13% hasta por 240 meses para personas naturales y jurídicas con experiencia en el sector, lo que dificulta la entrada a nuevos competidores que no cumplen los requisitos de experiencia para el acceso a capital<sup>2</sup> (Banco Agrario de Venezuela, 2014: 78-79) y mantiene el terreno cultivable ocioso. Otra limitante es que debido a la política de expropiación llevada a cabo en el gobierno del presidente Chávez, el sector privado optó por la inversión en sectores alternativos como comercio minorista y transporte, profundizando la escasez y manteniendo altos los precios de bienes agrícolas y pecuarios que deben importarse con un dólar muy apreciado que aumenta el precio final del consumidor. Esta situación disminuyó el porcentaje de tierra cultivable utilizada para fines de producción agrícola frente a menores inversiones directas tanto nacionales como extranjeras, públicas y privadas. El siguiente grafico (4) muestra la variación porcentual de tierra utilizada para el cultivo durante el periodo 2010-2014.

102

Grafico 4. Variación porcentual de la tierra utilizada en el sector agropecuario.



Fuente: Banco Mundial, Ministerio del Poder Popular Para la Agricultura y la Tierra, 2014.

<sup>2</sup> Porcentaje de Participación del PIB en Relación Venezuela-Colombia y Sus Derivados Estadísticos: file:///C:/Users/mdelapunte/Downloads/informe\_de\_gestion\_2009\_2010.pdf.

Otro factor que impide un aumento de la producción agrícola es la escasa participación del sector privado en la financiación del sector. Lo anterior se debe a la baja confianza inversionista del sector financiero privado por las condiciones expuestas arriba, lo cual limita la capitalización de proyectos agropecuarios para el abastecimiento alimentario nacional. Es decir, los recursos provenientes del sector petrolero no se están direccionando en actividades de financiación de proyectos agroalimentarios de iniciativa privada o mixta. A esto se suman las precarias condiciones de la población rural y el bajo desarrollo de las infraestructuras de transporte que aumenta los costes totales, la baja capacitación para la producción y organización social a nivel rural que no permite la utilización correcta de los escasos fondos destinados para el sector.

Sin embargo, el sector primario no es el único que se encuentra en una situación de deterioro aun con ingresos por conceptos de venta de petróleo por encima de US\$13.000 millones anuales desde 2008. El sector secundario (principalmente la industria manufacturera de baja complejidad) ha disminuido su participación en el PIB desde 2002 cuando llegó a 21,2% del PIB en 2012 (incluye el sector de la construcción y manufacturas) después de representar el 32% en 1998 (Banco Central de Venezuela, 2013).

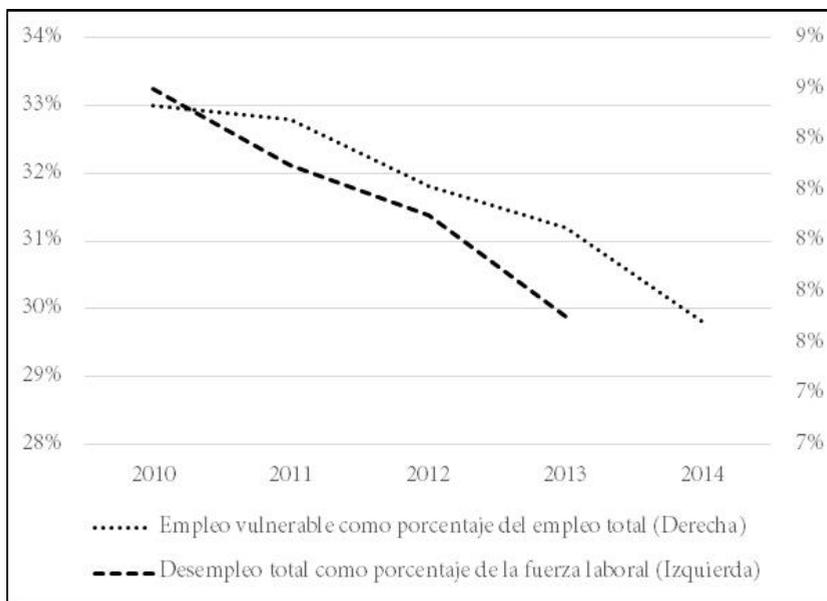
El principal problema del sector secundario es la informalidad de la actividad productiva que llega a más del 65% en algunas de las principales ciudades, causando una erosión tributaria que impide al gobierno nacional y estatal aumentar el recaudo de impuestos, lo cual resulta en mayores presiones de pago y aumento de tasa impositivas interanuales para personas naturales y jurídicas que tributan al Estado. La informalidad también influye en el crecimiento del empleo vulnerable donde sólo el 42% de la fuerza laboral aporta de sus ingresos (ya sean honorarios o salario) a las arcas del Estado (aproximadamente dos millones de empleados) o sólo el 10% de la población total (Instituto Nacional de Estadística, 2013a: 45-47).

Según el Instituto Venezolano de Seguros Sociales (Fernández, 2014: 12-13), uno de los principales desafíos en materia pensional es que mientras la esperanza de vida del país aumenta —actualmente se encuentra en 74 años— (Banco Mundial, 2014), no existe suficiente

número de cotizantes que mantenga un monto de pagos constantes. Es decir, mientras más trabajadores se pensionan cada año, existe un aumento inferior de cotizantes que mantenga el periodo de cotización antes de acceder a una pensión, lo que significa un aumento en el periodo de cotización de hasta cinco años adicionales (actualmente el aporte representa el 13% del salario). Esta situación también se debe a procesos anómalos y en muchos casos corruptos en la asignación de pensiones por concepto de invalidez a personas que no ostentan dicha condición, resultando en un continuo desajuste fiscal que impide la utilización de recursos monetarios para otros fines (seguridad, inversión social, entre otros).

El alto porcentaje de descuento (anual) por concepto de cotización a la pensión, sumado al constante aumento de solicitudes de pensiones por invalidez, sobrevivencia y adjudicación de un valor adicional por contraer nupcias (Ochando Claramunt, 2010: 95-120), ha incentivado el traslado de trabajadores del sector formal al informal convirtiéndose en empleados vulnerables al no asegurar un pago continuo para acceder a una pensión estatal. Según cifras de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el empleo vulnerable representa el 30% del total de empleo de la nación, y si bien ha existido una reducción de alrededor del 2%, aun es una cifra muy alta y supone una traba para la formalización de la actividad económica en el sector secundario. El siguiente grafico (5) muestra dos ejes: el eje derecho representa el porcentaje de empleo vulnerable del total de empleo de la nación mientras el segundo muestra la tasa de desempleo como porcentaje de la fuerza laboral. Se espera que el desempleo vulnerable aumente en los próximos años debido a la proyección de aumento de impuestos en diferentes rubros frente a un panorama de alta deuda pública, disminución de precio de petróleo y alta erosión tributaria que dificulta el recaudo de tributos en los diferentes gobiernos de la nación (gobierno nacional, gobierno estatal, gobierno municipal). Al problema de la informalidad se suma el contrabando desde Venezuela hacia diferentes países, principalmente Colombia en la zona de frontera, que ha permeado hasta los centros económicos y financieros del país vecino.

Grafico 5. Empleo vulnerable como porcentaje del empleo total (derecha), tasa de desempleo como porcentaje de la fuerza laboral.



Fuente: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, 2014.

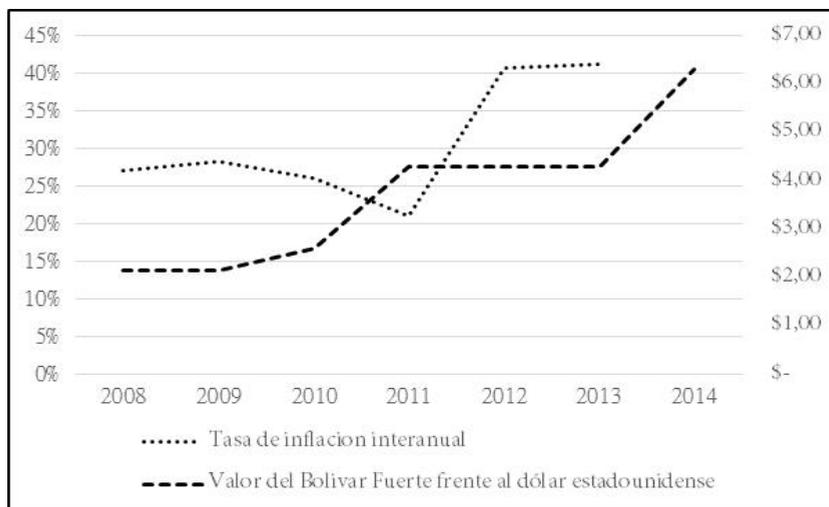
Los principales productos de contrabando son alimentos, gasolina, bienes primarios, manufacturas, cigarrillos y accesorios de bajo valor agregado. El contrabando representa una fuga anual aproximada de US\$8-10 mil millones, según el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (2013b: 134-156), lo cual resulta en un aumento de la escasez y actividad informal que profundiza la condición de empleo vulnerable de mucho venezolanos.

En ese sentido, las políticas gubernamentales se han centrado en mayores controles fronterizos, decomiso y cargos de tráfico a personas que traten de pasar bienes de contrabando en las fronteras de Paraguaná y Cúcuta, sin mayores éxitos debido a múltiples causas. La primera es el alto nivel de corrupción y soborno intrafronterizo, el cual, según datos de la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana (Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, 2011: 98-99), de los bienes que buscan ser pasados

de forma ilegal sólo se detienen alrededor del 25%, es decir, el 75% restante logra pasar sin mayores complicaciones. La segunda, son las lagunas normativas en la legislación colombiana en materia de tráfico de bienes. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (Villa Arcila, 2013: 87-89), hasta el año pasado, si un cargamento de contrabando era retenido, la ley aduanera colombiana sólo estipulaba el decomiso del mismo sin consecuencias penales ni detención del vehículo transportador del propietario o quien hiciera sus veces, incentivando a los contrabandistas a seguir intentando pasar artículos de primera y segunda necesidad (desde leche en polvo hasta gasolina) hasta lograr su cometido, situación que se busca revertir en el Congreso de Colombia con la reforma aduanera impulsada por el gobierno nacional.

Finalmente, el tercer inconveniente que supone un desincentivo del sector secundario (principalmente la industria pesada y agroalimentaria) es la constante devaluación de la moneda local frente a continuos problemas inflacionarios generalizados, derivados de una escasez del dólar que encarece las importaciones, fomenta la desinversión directa y de portafolio y agudiza el problema inflacionario. El siguiente grafico (6) muestra dos ejes. El primero muestra la inflación interanual de Venezuela, mientras el segundo enseña la devaluación de la moneda frente al dólar estadounidense hasta Febrero de 2014, cuando se implementan las múltiples conversiones del Bolívar para diferentes actividades frente a la escasez de la divisa y especulación en el mercado negro. Las principales devaluaciones se presentan en 2003 cuando se instaura el control de cambio en Venezuela que pasó de un sistema de libre flotación a uno de tipo de cambio fijo a una tasa de \$1.600 Bolívares por Dólar.

Grafico 6. Tasa de inflación interanual (izquierda) y valor del Bolívar fuerte frente al dólar estadounidense (derecha).



Fuente: Banco Mundial, Sistema Complementario de Administración de Divisas (Sicad), 2014.

En 2004 el gobierno devalúa la moneda por primera vez desde la instauración del tipo de cambio fijo, estableciéndose en \$1.920 Bolívars por dólar. En 2008 el gobierno elimina los tres ceros al Bolívar y crea la unidad monetaria “Bolívar Fuerte” con el fin de disipar rumores de inestabilidad monetaria en el país y dar mayor facilidad en la contabilidad de las personas naturales y jurídicas. En Enero de 2010 se anuncia una nueva devaluación y división de los tipos de cambios según los sectores estratégicos que demanden la moneda, incrementando el tipo de cambio a \$2,6 Bolívars Fuertes para sectores prioritarios (alimentos, insumos para la producción de petróleo, entre otros) y \$4,3 Bolívars Fuertes para el resto de sectores. A mediados de 2010 se fija otra tasa de \$5,3 Bolívars Fuertes por dólar para importaciones no prioritarias con posibilidad de aplicación para transacciones de personas naturales en operaciones de comercio exterior con montos limitados. En 2013 el gobierno crea el Sicad (Sistema Complementario de Administración de Divisas) con el fin de remplazar a los operadores de divisas (comisionistas de bolsa y casa de cambio), obligando a la población objetivo a asistir a las subastas de

operaciones de divisas para fines de comercio y consumo alternativo a Cadivi (Comisión de Administración de Divisas).

A principios de 2014, Cadivi se anexa a la Cencorex (Centro de Comercio Exterior) con el fin de unificar las instituciones de comercio exterior y sistemas de tipos de cambio. A su vez, se instauran diferentes tipos de cambios llamados Sicad I, Sicad II, tipo de cambio del Cencorex y el tipo de cambio en el mercado paralelo. Venezuela ahora tiene un tipo de cambio dualista en el que el dólar se referencia a \$6,3 Bolívares Fuertes por dólar para la importación de bienes preferenciales como alimentos y medicinas, \$11,36 Bolívares Fuertes por dólar para atender el resto de sectores económicos y peticiones de personas naturales. No obstante, en el mercado paralelo el dólar puede llegar hasta \$170 Bolívares Fuertes. En Febrero de 2014 se instaura el Sicad II con el fin de combatir el dólar paralelo aplicable para personas naturales que busquen la divisa para efectos de viaje, adquisición de bienes importados minoristas, entre otros.

Sin embargo lo anterior no ha logrado una disminución de las distancias de valores entre el dólar del mercado paralelo y el dólar del mercado oficial, lo que distorsiona el equilibrio del mercado e incentiva a los demandantes de la divisa a adquirir dólares en el mercado oficial, causando la escasez de oferta de la moneda en el mercado formal y fortalece al mercado paralelo. Por último, el sector terciario, a pesar de tener un gran potencial de crecimiento en los diferentes rubros, principalmente en el sector del turismo (turismo de salud, turismo ecológico, turismo de playa y sol, turismo cultural) no ha contado con incentivos gubernamentales que propendan por un mayor crecimiento y recepción de turistas regionales e internacionales. Los ingresos por concepto de gasto de turistas sólo son de 0,9% del total de las exportaciones para 2012 mientras el gasto de los turistas sólo equivale al 4% del total de exportaciones significando una muy baja participación del sector en la actividad económica general que sumado a una altísima percepción de inseguridad y problemas de pago a empresas de transporte de pasajeros en todas sus modalidades, resulta en una disminución sustancial y encarecimiento de los servicios turísticos nacionales.

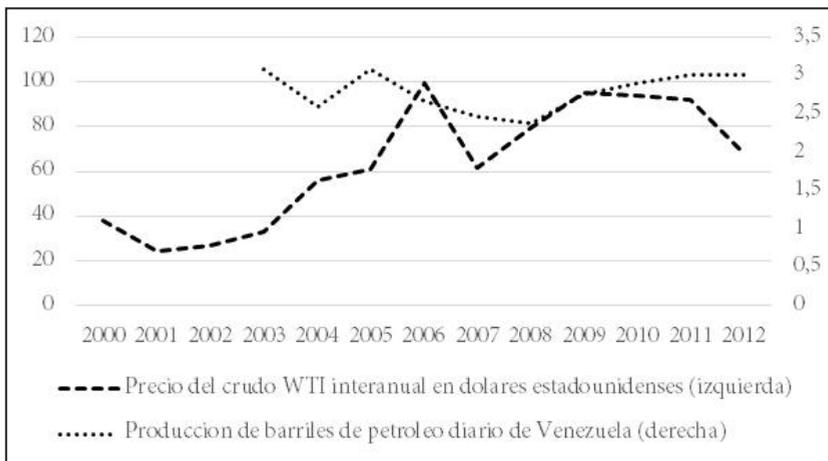
No obstante, el sector servicios es el de mayor participación en el PIB después de la construcción y la industria petrolera al representar 25%, sobresaliendo el comercio minorista de alimentos, accesorios, ropa

y calzado y transporte de pasajeros por vía terrestre. Empero, los ingresos brutos provenientes de la exportación de petróleo no se han traducido en mejores infraestructuras de transporte ni inversión en sectores alternativos que se incline hacia una disminución de la concentración de ingresos derivados del petróleo, impactando en altos costes de insumos y altos precios finales al consumidor. El empleo de servicios representó el 70% de la fuerza laboral activa en Venezuela lo que implica ingresos promedios alrededor del mínimo legal vigente limitando el nivel de gasto de los hogares de la nación.

### Comportamiento de ingresos y gastos provenientes de la actividad petrolera

Los ingresos petroleros son la principal fuente de recursos para el país. Entre el año 2000 y 2013 se reportó un ingreso entre US\$15-20 mil millones de dólares. El siguiente grafico (7) muestra dos ejes. El primero es el comportamiento de los precios del petróleo interanual y el segundo expone los barriles de petróleo producido en el país.

Grafico 7. Precios del petróleo WTI y producción diaria de petróleo de Venezuela.



Fuente: Banco Mundial. (PDVSA, 2014a).

Sin embargo, los tres millones de barriles diarios que produce Venezuela no son exportados en su totalidad a mercados internacionales, lo que recorta sustancialmente sus recursos monetarios. De los tres millones de barriles que Venezuela exporta, sólo un millón cuatrocientos cuarenta mil barriles diarios se venden en mercados internacionales ya que trecientos setenta mil barriles van al Caribe y Cuba como subsidio energético en el marco del convenio entre Petrocaribe, ALBA y Venezuela (Petrocaribe, 2014), cuatrocientos cuarenta y cinco mil barriles se otorgan por concepto de pago de deuda china a Venezuela en el marco del Fondo Chino, setecientos mil barriles se utilizan para consumo interno (el consumo de gasolina se encuentra altamente subsidiado en más del 90% según el Ministerio del Poder Popular Para el Petróleo y Minería). Es decir, Venezuela sólo recibí alrededor de US\$13 mil millones en 2014 (por efecto de la caída del precio del dólar a lo largo del presente año). Este país factura menos de la mitad de los barriles que produce, lo que limita la disponibilidad de recursos para su aplicación en políticas económicas como fomento de la inversión en sectores primarios, secundarios y terciarios, política de mantenimiento y renovación de las infraestructuras de transporte, formalización del sector secundario y aumento de recursos financieros para transferencias.

Si bien los recursos provenientes del sector de hidrocarburos se han utilizado para profundizar políticas sociales como de viviendas gratuitas, misiones de alfabetización y mantenimiento de medicina preventiva, muchos de los recursos se han dilapidado en proyectos industriales estatales que no han mostrado los resultados esperados. Este es el caso de las expropiaciones de empresas de diversos sectores sin una continuidad de inversión que impulse su capacidad instalada. Una causa de esta falta de eficiencia se debe a los altos costos que debe asumir el Estado en el pago de las empresas expropiadas que en muchas ocasiones termina en conflictos jurídicos por el desacuerdo del valor de la sociedad entre las partes involucradas. Además, si bien el modelo socialista del gobierno venezolano propende por un mayor control de las empresas para su democratización y mayor participación cooperativista, los costos son tan altos que en muchas ocasiones el gobierno no desembolsa el valor total de las empresas a los expropiados. Esta situación de impago a empresas nacionales y extranjeras fomenta una desconfianza generalizada del sector

privado que termina por disminuir las transacciones comerciales entre firmas internacionales y el gobierno nacional por temor a la expropiación y pago inoportuno de una sociedad por un valor inferior al del mercado.

Además de los problemas derivados del mecanismo de expropiación y conflicto en el valor de la empresa a adquirir, la concentración en el ciclo de transferencia de las divisas al interior del país hace que exista una continua escasez de moneda extranjera, dificultando la adquisición de bienes y servicios importados y aumentando la especulación que termina en acaparamiento de bienes escasos para consumo propio o para reventa. Las divisas (principalmente dólares) que recibe PDVSA por concepto de la venta de petróleo, pasan directamente al Banco Central de Venezuela que a su vez desembolsa los pagos de mantenimiento de la red de extracción de hidrocarburos, y lo restante pasa a control del gobierno nacional para diversos fines. Desde la llegada del presidente Chávez, se han promulgado varias leyes que buscan un aumento presupuestario proveniente de la actividad petrolera (norma que no se ha cumplido en los últimos años, debido a la baja cotización del petróleo y por ende, menores ingresos totales).

Las principales leyes que modificaron los ingresos del sector público fueron: el aumento de la regalías a PDVSA pasando de 16% a 30% para empresas del sector energético; el impuesto de extracción que obliga a las empresas extractoras ya sea en el territorio o la zona marítima económica exclusiva a pagar una sobretasa del 25% de impuesto por concepto de extracción aumentando el recaudo en US\$11,2 mil millones; el establecimiento de regalías asociadas a la Faja del Orinoco en 16% que aumentó los ingresos en US\$23 mil millones en el periodo 2005-2013; la modificación de recursos dirigidos a Fonden —Fondo Nacional de Desarrollo Nacional— (Fonden, 2014) para fines de regeneración de renta diferente a la petrolera establecidos en US\$60 mil millones (a pesar de los escándalos de falta de transparencia en el uso de los fondos); la modificación del impuesto a la renta para personas jurídicas en 50%; además de la participación del 60% de PDVSA en la extracción y exportación de petróleo (aunque se prevé que con la caída de los precios del petróleo de mediados de 2014 sumado a un déficit fiscal del 25% el gobierno nacional aumente la participación de extranjeros en las actividades de perforación, extracción y exportación de petróleo y gas).

Lo anterior ha permitido un aumento sustancial del presupuesto nacional en US\$260 mil millones durante el periodo 2002-2013 que se ha invertido principalmente en proyectos de Fonden con 37%, infraestructura de alta complejidad para el transporte petrolero con 9%, proyectos de reactivación del campo con 3%, misiones de erradicación del hambre, condicionamiento de hábitat, administración y logística de redes de apoyo social gubernamental con 35%, aportes al Fondo Chino con 10%, aportes al sector eléctrico con 10% y contribución al Fondespa (Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País) con el 3% del total presupuestado anualmente.

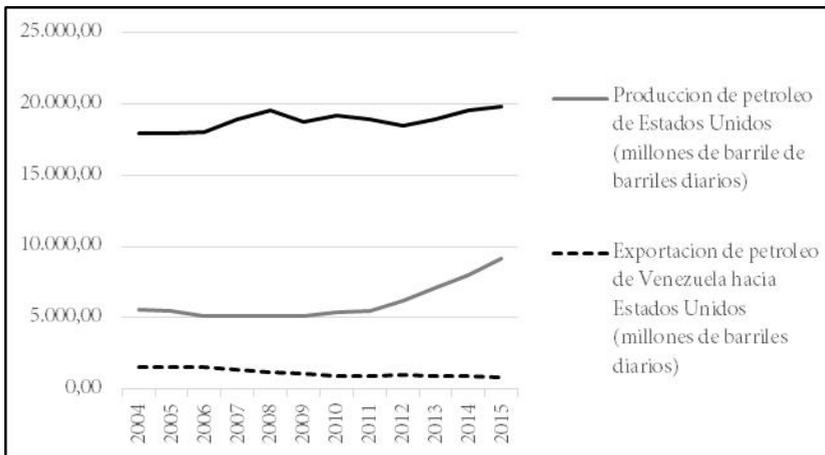
Llama la atención el bajo volumen de recursos dirigidos a los sectores secundarios y terciarios, así como la baja calidad de la infraestructura vial y servicios eléctricos, que desacelera el crecimiento económico nacional. Los fondos para el desarrollo de sectores alternativos no han supuesto un aumento sustancial de la producción de bienes y servicios en sectores alternos a la de la industria petrolera. La participación de estos sectores es tan baja en la producción nacional que un sustancial aumento no supone un cambio significativo en el PIB.

## Perspectivas para los próximos años

La negativa de la OPEP en disminuir la producción mundial de petróleo para aumentar los precios, obliga a Venezuela a realizar cambios profundos en su política económica para contrarrestar los efectos derivados de precios bajos del barril de crudo. La actual extracción no tradicional de crudo a través del fracking (o fraccionamiento de placas tectónicas con fines de obtención de mayor cantidad de crudo a partir de la implementación de altos niveles de vapor en el subsuelo) en algunos estados de Estados Unidos, ha aumentado de forma considerable su producción de crudo al pasar de cinco millones de barriles por día en 2004 a ocho millones de barriles en 2014. Esto disminuyó la importación de crudo de países como Venezuela de un millón y medio de barriles de crudo pesado diarios en 2004 a menos de ochocientos mil barriles en 2015, aun cuando el consumo nacional de Estados Unidos aumentó en términos absolutos. Es decir, la disminución del precio de petróleo actual

sumado a una política de independencia energética del mayor cliente de Venezuela, expone una futura coyuntura económica negativa. Asimismo, Venezuela vende su petróleo a un precio muy inferior del que registra el mercado internacional ya que al extraer y exportar crudo pesado de mayor viscosidad, requiere un proceso especial en la refinación que se traduce en mayor costo en el proceso de refinación. El siguiente gráfico (8) expone la producción de petróleo de Estados Unidos, la exportación de petróleo de Venezuela hacia Estados Unidos, y el consumo interno de barriles de petróleo de Estados Unidos. Todo para el periodo 2004-2015.

Grafico 8. Producción y consumo de petróleo de Estados Unidos (millones de barriles por día) y exportación de petróleo de Venezuela hacia Estados Unidos (millones de barriles por día): 2004-2015.



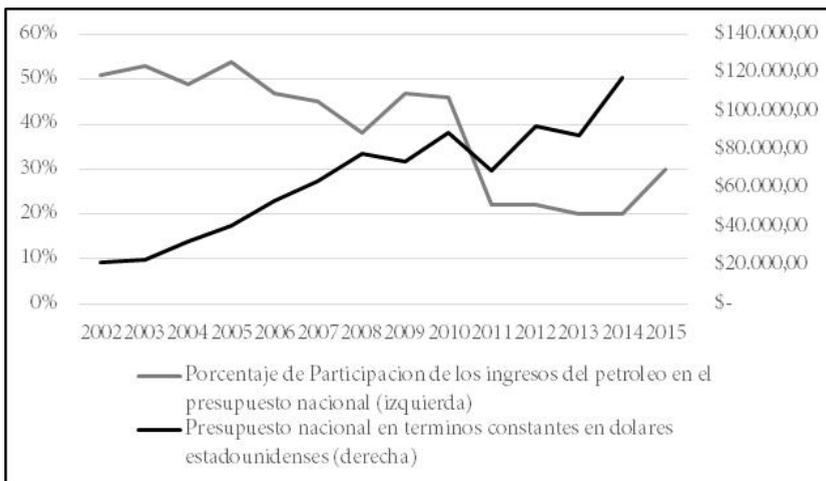
Fuente: Elaboración propia.

Venezuela vende el barril aproximadamente a US\$2 menos que la cotización internacional del crudo WTI vigente a la fecha, debido al costo adicional que supone la refinación de su crudo pesado (PDVSA, 2014b). Así, pierde aproximadamente US\$600 millones por cada dólar que baja el barril de crudo lo que supone una disminución de más de US\$10 mil millones desde el pasado mes de Agosto cuando el barril se cotizó en

alrededor de US\$85. Si a esto se suman las deudas que el sector público y privado contrajo con proveedores internacionales y la no continuidad en los pagos, se espera que la escasez y la erosión tributaria se profundicen, dificultando la recaudación de impuestos de los gobiernos de la nación. Esto se ha reflejado en la disminución de la participación del ingreso del petróleo en el presupuesto nacional, pasando de más de 50% en 2002 a 30% en 2015, lo que obliga al país a aumentar las solicitudes de crédito nacionales e internacionales a través de la emisión de títulos de deuda soberana, aumentar el recaudo tributario, entre otros. El siguiente grafico (9) expone la participación del ingreso del petróleo en el presupuesto nacional y el presupuesto en términos constantes (dólares estadounidenses).

Grafico 9. Porcentaje de participación de los ingresos petroleros en el presupuesto nacional (izquierda) y presupuesto nacional en términos constantes en miles de millones de dólares estadounidenses (con un tipo de cambio de 6,3 bolívars fuertes por dólar estadounidense) (derecha): 2002-2015

114

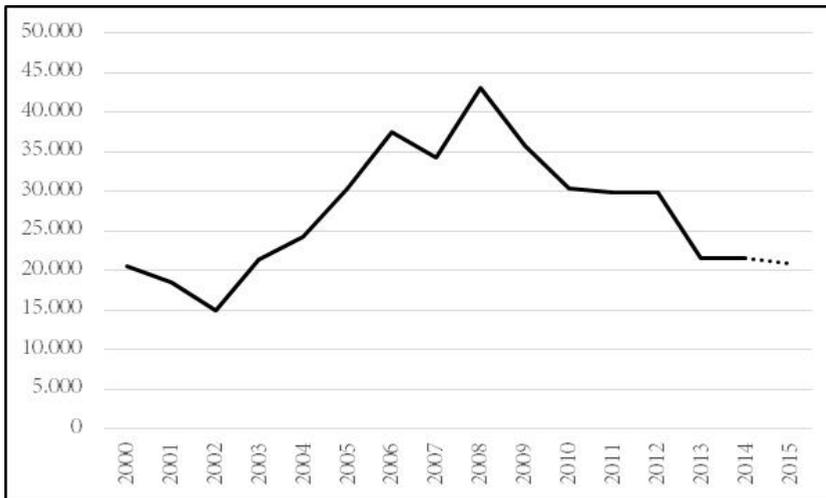


Fuente: Elaboración propia.

Esta situación obliga al gobierno del presidente Maduro a reestructurar el presupuesto nacional para 2015 y siguientes, a partir

de ajustes impositivos que irían desde un aumento en el precio de la gasolina que según cifras del diario El Universal (Mommer, 2003: 9-39) aumentaría alrededor de 20%, recortes presupuestarios en diversos sectores diferentes al social (lo que supone una disminución de inversión en sectores industriales, turísticos y el mantenimiento de la concentración de la producción nacional en el sector de hidrocarburos). También se prevé que el gobierno devalúe nuevamente su moneda para hacer frente a los compromisos fiscales profundizando la escasez, alta inflación y crecimiento de la actividad informal. El siguiente grafico (10) muestra el comportamiento de las reservas internacionales en los últimos años y la proyección de reservas para el 2015.

Grafico 10. Comportamiento de las reservas internacionales (BCV, FIEM/FEM)



Fuente: Banco Central de Venezuela, 2014.

Se espera que con la caída drástica en los precios del petróleo, las reservas internacionales caigan en aproximadamente US\$1,5 mil millones. Las restricciones a la comercialización de los tipos de cambio (principalmente el dólar estadounidense) disminuyó la cantidad de divisas del que dispone el gobierno. Es decir, si bien la mayor cantidad

de dólares proviene de la actividad petrolera a través de PDVSA, los dólares que se emiten al público en general son de altísima demanda debido al panorama de incertidumbre que vive el país. Por un lado las devaluaciones constantes hacen del dólar un atractivo refugio frente a la coyuntura nacional que, sumado a una alta inflación resulta en una sobredemanda de la divisa. Asimismo, los pagos internacionales en dólares de deuda pública y servicio de deuda del gobierno nacional hacen que sea muy probable que el país tenga serias dificultades en el pago de sus compromisos disparando la tasa de interés de los bonos de deuda soberana.

Según Hilscher y Nosbusch (2014), los instrumentos financieros de cobertura impagos como opciones y seguros de cobertura, se encuentran en sus máximos históricos debido a la sensación de los inversionistas institucionales y naturales internacionales de que el país tendría serias dificultades en el pago de sus obligaciones en los próximos cinco años. Es necesario que el gobierno nacional inicie un proceso de apertura gradual de diferentes sectores de la economía ya que si bien la situación actual muestra un panorama macroeconómico negativo, existen oportunidades de negocio, estudios y turismo, de gran interés. Este es el caso de colombianos que optan por realizar sus estudios superiores (pregrado, maestría, doctorado y post-doctorado) en Venezuela, debido a la favorabilidad del tipo de cambio frente a los precios del país vecino. También se destaca la adquisición de bienes inmuebles de personas naturales de países vecinos en Venezuela, debido a la favorabilidad del tipo de cambio que permite la obtención de vivienda para turismo residencial, inversión especulativa o arrendamiento. Sin embargo, la falta de confianza inversionista en el país a causa de la actual inseguridad jurídica, no permite que estas oportunidades se materialicen en todo el territorio nacional.

## Carga económica de PDVSA y sus efectos sobre el presupuesto nacional y el presupuesto de divisas para 2015

Desde el inicio de la Revolución Bolivariana, PDVSA es el protagonista principal para la concreción del proyecto socialista, desvirtuando el papel

empresarial de la entidad al darle responsabilidades de índole política y social que afectan su desempeño general. Así, es cada vez mayor la asignación presupuestaria interna que la entidad debe destinar a alianzas políticas regionales y proyectos sociales que reducen su capacidad instalada. Se proyecta que para 2015, PDVSA produzca dos millones trecientos treinta y cinco mil barriles de crudo diarios (una cifra muy por debajo del promedio de la década anterior, cuando la empresa sobrepasó los dos millones quinientos mil), lo que representa ingresos por US\$55,000 millones con un precio del crudo alrededor de US\$60, lo cual, sumado a las ventas anuales de productos alimenticios a nivel nacional a través de su filial PDVAL y Mercal (US\$327 millones), y los ingresos por pago en especies (US\$1,095 millones), supone un ingreso total aproximado de US\$66,000 millones.

Sin embargo, los costos propios de la producción de crudo, refinación y adquisición de insumos para las diversas refinerías en Estados Unidos y el Caribe, además de los compromisos políticos asignados por el gobierno nacional para financiar proyectos políticos externos y socioeconómicos internos, hacen a la empresa poco viable en el largo plazo (más aun en un entorno de precios bajos del crudo WTI). Esta situación afecta directamente al presupuesto nacional y presupuesto de divisas, que para 2015 se espera tenga una disminución del aporte por concepto de ingresos petroleros (grafico7) de 20% con respecto a 2010 y de 50% para 2015 respectivamente (de ahí la escasez de la moneda en territorio nacional). El siguiente cuadro (1) expone el déficit de caja operacional de PDVSA para el periodo 2014-2015:

Cuadro 1. Balance de caja operacional de PDVSA 2014-2015.

Balance de caja operacional de PDVSA 2014-2015 (Miles de millones de dólares estadounidenses)	
<b>Ingresos venta de exportaciones de crudo y otros ingresos</b>	<b>55,818</b>
Venta nacional de productos y alimentos	327
Ganancia en tasa de cambio (por concepto de compra por parte del BCV)	8,973
Ingreso por pago en especies	1095
Participación en entidades afiliadas	(33)
<b>Total ingresos</b>	<b>66,179</b>
<b>Egresos y gastos corrientes</b>	
Costos de operación medular	28,193
Otros costos de operación no medular	22,073
Costos de importaciones	21,17
Total compromisos de la Republica (servicios de deuda, abono a capital, convenios regionales, misiones sociales)	32,979
Aportes corrientes proyectados ordinarios al presupuesto nacional 2014	35,319
Aporte al FONDEN	1,324
Deuda financiera consolidada	5,412
Reintegro ventas de crudo mejorado y mezclado	12,374
<b>Total egresos y gastos corrientes</b>	<b>(158,844)</b>
<b>Balance neto</b>	<b>(103,026)</b>

Fuente: DPVSA, INE, FONDEN. 2015.

El rubro “venta nacional de productos alimenticios” corresponde a los ingresos devengados de la venta mayorista y minorista de productos de primera e necesidad por parte de PDVAL Y Mercal. El rubro “Ganancia por tasa de cambio” es el ahorro neto de PDVSA al adquirir financiación

del Banco Central de Venezuela (BCV) a través de la venta de bonos corporativos a una tasa de cambio tipo SICAD 1, lo que disminuye el ya abultado déficit en casi US\$9,000 millones. Esto se da como resultado de mayores dificultades que afronta la empresa en la búsqueda de financiación a una tasa de interés moderado y tipo de cambio de libre mercado que obliga a la entidad a acudir al prestamista de última instancia (el BCV). Por otra parte, los costos de operaciones medulares y no medulares son aquellos propios de la actividad petrolera (insumos, financiación en los procesos de refinación de petróleo, extracción de gas y conversión a gas licuado). El rubro “Total compromisos de la Republica”, corresponde a las responsabilidades extra empresariales que PDVSA debe asumir para consolidar proyecto sociopolíticos internos (sólo en la política de Misiones Sociales de diversa índole, PDVSA asume US\$7,400 millones, US\$11,000 millones en financiación del Fondo Chino, US\$5,000 millones en transferencias a Cuba por concepto de convenios, acuerdos energéticos de Petrocaribe y Alba por más de US\$3,000 millones, entre otros acuerdos bilaterales). En ese sentido, PDVSA necesita enfocarse más en su actividad productiva a costa de menor redistribución del ingreso corriente a convenios regionales y bilaterales que disminuyen su inversión exploración, construcción de infraestructura emergentica (oleoductos y gasoductos), transporte mantenimiento de la red general.

## Conclusiones

Los ingresos provenientes del petróleo han sido la principal fuente de recursos monetarios de Venezuela. Sin embargo, la deficiente gestión de recursos sumada a incorrectas decisiones de política económica, ha desembocado en una crisis económica y social de la cual no se ven salidas en el corto plazo. Los ingresos provenientes del ingreso petrolero no se han traducido en mayor inversión en el sector secundario y terciario que absorba la creciente fuerza laboral apta para trabajar en el país. Las políticas de restricción a la comercialización de ciertos bienes ha profundizado la escasez de productos y servicios de primera necesidad, así como la escasez de divisas para la población en general creando un entorno de incertidumbre y aumento de la actividad

económica informal. El gobierno nacional necesita crear espacios para el desarrollo seguro del sector privado que potencie las oportunidades de producción en los sectores agroalimentarios, turísticos y del comercio al por menor, que permita una disminución sustancial de la dependencia del sector petrolero y mayor diversificación de ingresos. La continua caída de los precios internacionales hace pensar que Venezuela deberá replantear su estrategia económica en el mediano y largo plazo, buscando equilibrio fiscal basado en el aporte del sector privado y reglas de juego claras que propendan por el crecimiento de la actividad productiva nacional y una mayor cuota de participación de bienes no tradicionales en las exportaciones del país. Un paso adelante en la búsqueda de la sostenibilidad de la actividad económica futura sería la no asignación de responsabilidades extra administrativas de la empresa PDVSA, lo cual liquida cualquier posibilidad de reinversión en la compañía (de forma sostenible y duradera), y la liberalización de sectores alternativos como turismo de salud y demás servicios que no sólo mejoren la economía del país, sino también su imagen en el extranjero. El gobierno del presidente Maduro necesita enviar señales favorables al sector privado de manera urgente si quiere mantener el proyecto socialista vigente (aunque con modificaciones) en los próximos años y mantener al partido oficialista PSUV en el poder frente a la creciente insatisfacción e inconformismo de una gran proporción de la población urbana y rural.

## Bibliografía

- Banco Agrario de Venezuela. (2014). *Informe a La Asamblea Nacional Sobre Resultados Económicos de 2012*. Recuperado de: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/informeasamblea2012.pdf>.
- (2014). *Crédito Supervisado y su Democratización Popular*. Caracas: Banco Agrario de Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (2013). *Informe a La Asamblea Nacional Sobre Resultados Económicos de 2012*. Recuperado de: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/informeasamblea2012.pdf>.
- Cámara de Comercio Colombo-Venezolana. (2011). *Riesgos del Contrabando en el Comercio Transfronterizo*. Bogotá D.C.: Publicaciones CCV.
- Consalvi, Simón Alberto. (1983). *Las Primeras Concesiones Petroleras en Venezuela*. Caracas: Petróleos de Venezuela PDVSA.
- Coronel, Gustavo. (1983). *The Nationalization of Venezuela's Oil Industry*. Chicago: Health and Company.
- De La Plaza. (2013). *Desarrollo Económico e Industrias Básicas*. Caracas. Ediciones Banco Central de Venezuela.
- Fernández, María Eugenia. (2012). *La Protección Social Frente a La Vejez en Venezuela*. Mérida: Documentos de Derecho.
- Goldwyn, John. (2005). *History of Venezuela's Oil and Reinter Economy*. Palo Alto: Stanford University press.
- Hilscher, J., & Nosbusch, Y. (2014). "Determinants of Sovereign Risk: Macroeconomic Fundamentals and the Pricing of Sovereign Debt". En: *Review of Finance*. Vol. 5.
- Informe Anual de Indicadores de Desarrollo Mundial. (2014). Recuperado de: [http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/89869011380730352432/SPA\\_StandaloneOverview.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTNWDR2013/Resources/8258024-1352909193861/8936935-1356011448215/89869011380730352432/SPA_StandaloneOverview.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística. (2013a). *Informe Anual 2013*. Recuperado de: [http://www.ine.es/ine/planine/informe\\_anual\\_2013.pdf](http://www.ine.es/ine/planine/informe_anual_2013.pdf).
- (2013b). *Expectativas y Nuevos Desarrollos de Sistemas de Prevención de Contrabando*. Mérida: INE/Universidad de los Andes. pp. 134-156.
- Maldonado. (2013). "Se Espera un Aumento en el precio de la gasolina". *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com/opinion/cartas-al-editor/140126/el-precio-de-la-gasolina>.

- Martínez, Aníbal. (1969). *Chronology of Venezuela's Oil*. Maracaibo: Purnell and Son LTD.
- Mieres, Francisco. (2013). *El Petróleo y la Problemática Estructural Venezolana*. Caracas: Ediciones Banco Central de Venezuela.
- Mommer, B. (2003). Petróleo subversivo. En: *Poder y Petróleo en Venezuela*. Caracas: Faces-UCV.
- Ochando Claramunt, C. (2010). "La Viabilidad Económica de una Propuesta de Reforma del Régimen de Pensiones en Venezuela". En: *Estudios de Economía Política*. Vol. (16).
- Pérez. (2013). *Rechazo de la OPEP podría obligar a Venezuela a tomar medidas*.
- Petrocaribe. (2014). *Pautas Para Proyectos Sociales en el Marco de Petrocaribe*. Recuperado de: <http://www.petrocaribe.org/interface.sp/database/fichero/publicacion/780/70.PDF>.
- Porcentaje de Participación del PIB en Relación Venezuela-Colombia y Sus Derivados Estadísticos. Recuperado de: [file:///C:/Users/mdelapunte/Downloads/informe\\_de\\_gestion\\_2009\\_2010.pdf](file:///C:/Users/mdelapunte/Downloads/informe_de_gestion_2009_2010.pdf).
- PDVSA. (2014a). *Informe Anual de Producción de Crudo y sus Derivados*. Recuperado de: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/8978/1644.PDF>.
- (2014b). *Informe Anual de Gestión y Proyecciones*. Recuperado de: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/8010/1625.PDF>.
- Fonden. (2014). República Bolivariana de Venezuela. Recuperado de: <http://www.petrocaribe.org/interface.sp/database/fichero/publicacion/780/70.P>
- Sader Pérez, Rubén. (2010). *Hacia la Nacionalización Petrolera*. Maracaibo: Fondo de Cultura Económica/Ediciones Banco Central de Venezuela.
- Villa Arcila, Ana Lucía. (2014). *Responsabilidad Fiscal Subnacional y Descentralización en Colombia*. Bogotá. D.C.: Minhacienda.

# Coming of Age. A (Post) Colonial and Queer Contribution Towards the Deconstruction of the Notion of “Minority”

*Mayoría de edad: Una contribución  
(post) colonial y queer hacia la  
deconstrucción de la noción de minoría*

Recibido: 27 de noviembre de 2014    Aprobado: Enero 15

---

HUGO CÓRDOVA QUERO\*

5

---

\* Graduado como Doctor en Estudios Interdisciplinarios en Migración, Etnicidad y Religión (2009) por el Graduate Theological Union, en Berkeley, California, Estados Unidos, donde también recibió su maestría en Teología Sistemática, y Teorías Críticas (Feminista, Poscolonial y Queer) (2003). Es egresado del Instituto Superior Evangélico de Estudios Teológicos (Isedet) en Buenos Aires, Argentina (1998). Miembro del Grupo de Investigación Transpacífico sobre Religión y Sexualidad (Eqars), del Grupo de Estudios Multidisciplinarios sobre Religión e Incidencia Pública (Gemrip), y de la Queer Migrations Research Network.  
E-mail: hquero@sksm.edu



## Introduction

In this essay I explore the notion of minority and the functionality of “minority discourse” among racial and sexual minorities. Cognisant of the manifold influences that this notion and derived “minority discourse” has exerted over the Modern-Capitalist World-System, the analysis emphasizes the effects upon Latin American Liberation Theology (hereinafter cited as “TLL” for its acronym in Spanish). The importance of this connection resides in the fact that, as a liberative theology, the attention was placed on the economic by-products of colonialism, thus avoiding other conditionings such as race/ethnicity as well as gender/sexuality. If the “poor” was the “subject” of the liberative process, the analysis made that “subject” to unavoidably appear as “de-racialized” and “de-sexualized.” Subsequently, the construction of a “de-racialized/de-sexualized minor(ity) poor” created and reified lasting consequences, especially for Latin American subaltern groups.

For that reason, the goal of this essay is to deconstruct the notion of “minority” from a postcolonial perspective. The first part of the analysis traces back the notion of minority to the philosophy of Immanuel Kant, highly influenced by the thought of René Descartes. After unearthing the “archeology” in the conformation of the notion of minority within the Modern-Capitalist World-System, the analysis draws for its critique from the theoretical tools of ethnic studies. Concurrently, the essay benefits from the pivotal studies of Michel Foucault on power as well as Slavoj Žižek’s reading on the concept of *jouissance*, as propounded by Jacques Lacan. The final section of the essay returns to liberation theology through the lenses of that critique paired with the work of Marcella Althaus-Reid and her indecent theology. I conclude that the notion of minority and the “minority discourse” together function as rhetorical technologies of colonialism in order to restrict Otherness and perpetuate a desexualized/racialized/disempowered “minor(ity) poor” who in perpetuum remains as subaltern.

## The Colonial Construction of the term Minority

In November 1784 the periodical, *Berlinische Monatschrift* of Königsberg, Prussia, published its monthly issue. It could be non-important data except for the fact that in its pages there was a response from Immanuel Kant to the question “Answering the question: *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* [Answering the question: What is Enlightenment?]. This article has historically marked one of the few clear responses to that question. In his article Kant defines Enlightenment as a *coming of age*, that is, the passage from immaturity to maturity, and therefore, the end of the need to be mentored or ruled. In other words, coming of age to exercise the use of self-reason without being told what to do by anyone else.

Despite the shortness of Kant’s article, and the impossibility of that text to describe the philosophical, social, politic, economic, historical and cultural processes that took place at the end of the eighteenth century, the description of Enlightenment as *coming of age* is something this paper seeks to highlight. It is obvious that Enlightenment did not begin with Kant, but with the work of many others before him: F. Bacon, René Descartes, Baruch Spinoza, John Locke, Thomas Hobbes, Pierre Bayle, Galileo and Isaac Newton, among others, through the movement known as *Humanism*. However, the article of Kant is an important step towards the understanding of the philosophical and scientific revolution that reached its fulfilment as the *Aufklärung* of the eighteenth century. To the understanding of academicians, the common element of the different stages of this process is their unanimous “anthropocentrism” or “categorical valorization of the human subject.” (Gandhi, 1998: 29).

## Minority and the Cartesian cogito

The idea of *coming of age* is related to the possibility of the European subject to be independent, to think by herself/himself, to have self-awareness and to assume self-being in order to *live-in-the-world*. At this point the work of René Descartes could be recalled. He dramatically shifted epistemology to posit the modern notion of the *self as the center-agent of knowledge*. In

his *Meditations on First Philosophy* (1641) Descartes is concerned with the problem of knowledge. He basically queries on how human beings know the world. His analysis leads him to positing *doubt* as a departure point, that is, the material world that constitutes the surrounding of human beings is not meant to be trusted. By questioning the validity/existence of that material world, Descartes arrives to the conclusion that only one thing can be trusted: the subjects' own existence shown through her/his single act of *thinking* (Vesey and Folkes, 1990: 79-84, 98-99). This has been traditionally summarized by the phrase: *Cogito ergo sum*.<sup>1</sup>

That notion has certainly produced a shift in the epistemology of the modern European Self. Despite the possibility of enquiring in a different way regarding the material world surrounding us, the modern notion of the subject who alone thinks and determines reality —the Cartesian *cogito*— has been often related to the notion of *objectifying*. The notion of *objectifying* is related to the narcissism of the European Self that attempts to grasp/rule the world according to the willingness of the subject who *thinks* that world, making it an *object*, a commodity to be possessed/owned. On the contrary, that would be impossible given the fact that the epistemic shift produced Enlightenment has been the precursor of the actual scientific/theoretical paradigm within which we operate today. However, the connubiality of colonialism, and later capitalism as part of the development of the modern/colonial/capitalist world-system (Wallerstein, 1976), with a co-opted/narrowed notion of the modern European self and of the material world has produced a different ideology that is not necessarily direct component of the Cartesian/Kantian contributions. In other words, if the contributions of Descartes and Kant aim to know the world, it is when the world is reduced to be a mere *object* that could be manipulated/sold/bought and, therefore possessed, where we encounter a colonial turn in those contributions. All this is at the basis of the modern/capitalist world-system.

When this particular (re)presentation of the modern European Self is transmitted onto performances of power and onto certain subjects —

---

<sup>1</sup> The phrase *cogito ergo sum* cannot be found in R. Descartes' works. The phrase that he uses is *I think, therefore I am*. Although the *cogito* is found in previous thinkers such as St. Augustine in *De Civitate Dei* (books XI, 26) Descartes' *I think, therefore I am* is often summarized as *cogito ergo sum*.

individuals as well as collective— who are racialized/sexualized, we can talk about emerging colonial manifestations. Moreover, this particular understanding of the modern notions of the European Self and the material world as socially constructed bear the power to neutralize any other interpretation of what *reality/truth* are. In other words, it leads to delegitimizing or omitting *the Other/s'* interpretation. The problem is not to have *subjective* understanding of what *reality/truth* are. Rather, the problem resides in the impossibility for this co-optation of the Cartesian *cogito* to acknowledge that there are particular understandings based on different subjects to define what *reality/truth* are, all of them competing in a web of power relationships to establish their voices as *the* primal voice. This has been the basis for the colonial enterprise since 1492.

This particular —narrow— (re)presentation of the Cartesian *cogito* implies that only one perception of the world is *universalized* and imposed onto *the other/s*. In this sense, the Cartesian *cogito* narrowly understood became a co-opted instrument for the colonization of *Otherness*. In Hegelian terms, this constitution [thesis] necessarily requires an anti-thesis. Therefore, Anti-Cartesian thought in Western societies began to co-exist through the work of some thinkers concerned with the colonial consequences of this particular (miss) (re)presentation of the European self. Leela Gandhi (1998: 37) points this out when she suggests:

The anti-Cartesian turn in Foucault, Derrida and Lyotard, [...] develops out of a long line of thinkers from Max Weber to Martin Heidegger, through to Theodor Adorno and Max Horkheimer. Each of these thinkers is concerned with the destructive powers of Western rationality, and all of them invoke the nihilistic figure of Nietzsche to bolster their onslaught on the epistemological narcissism of Western culture —that is to say, the narcissism released into the world through Descartes self— defining, all-knowing and formally empowered subject of consciousness.

This narcissistic (re)presentation of the Cartesian *cogito* pushed forward the belief that European subjects' *coming of age* or *enlightenment* was the way towards which the whole world had to evolve. In the light of Gandhi's critique of the European Self, which is a concept central to *Western Enlightenment*, I propose to re-phrase this concern as the critique

of the binary *enlightenment/childhood* transmitted into the binary *majority/minority* through colonial discourses and practices.

However, this historical and epistemic shift in European philosophy and its more covert colonial politics would not be possible without a previous event: the conquering of the Americas immediately after 1492. Due to this event the European subjects who established contact with the indigenous people in the year 1492 dealt with a new face of *Otherness* that was not expected by them. Their immediate reaction was to conquer and dominate in order to guarantee their superiority. In this sense, Sylvia Wynter (1995) argues that this should be understood as the combination of different elements present both in the Portuguese as well as the Spaniard enterprises outside European lands. She suggests that the introduction of the peoples of Africa as slaves in the trade nets of the continuously expanding new vision of the world legitimized the status of inferiority and the subsequent subjugation of the peoples of the New World based on "juridico-theological" arguments, especially those coming from Christianity (1995: 11, 13). From then on, through covert ideologies, religion, politics and economics of development and progress, the West has understood Third World countries as lesser subjects, almost sub-subjects, especially after the latter contributions of Enlightenment and its understanding of the European Self. The event of the conquest of the Americas by Spaniards reflects this relationality. In his book *The Conquest of America*, Tzvetan Todorov (1992) offers us a useful typology to identify the different levels through which the European self and *the Other/s*, later constructed in contemporary times as *minority* in their own land, interacted. He defines them as follows:

First of all, there is a value judgment (an axiological level): the other is good or bad, I love or do not love him, or, as was more likely to be said at the time, he is my equal or my inferior (for there is usually no question that I am good and that I esteem myself). Secondly, there is the action of rapprochement or distancing in relation to the other (a praxeological level): I embrace the other's values, I identify myself with him; or else I identify the other with myself, I impose my own image upon him; between submission to the other and the other's submission, there is also a third term, which is neutrality, or indifference. Thirdly, I know or am ignorant to the other's identity (this would be the epistemic level) of

course, there is no absolute here, but an endless gradation between the lower or higher states of knowledge. There exist relations and affinities between these three levels, but no rigorous implication; hence, we cannot reduce them to one another, nor anticipate one starting from the other. (1992: 185; emphasis added).

Given this understanding, when we turn to the contemporary notion of *minority*, it is clear that it entitles seeds of colonialism and oppression built historically and philosophically over the centuries in order to understand/(re)construct *the Other/s* as immature and, consequently, as deserving to be ruled. Following Tzvetan Todorov (1992), from 1492 the *Other/s'* [native] self was constructed as the negative of the European Self:

European Self	Native [American] Self
Mature	Immature
Enlightened	Ignorant
Adult	Minor
Ruler	Ruled
Civilized	Barbarian

Source: Author's elaboration from concepts taken from Todorov (1992).

Furthermore, the *essentialization* of the Cartesian's notion of European Self, the *cogito*, read from a particular narrow understanding of superiority is basically the essence of *Eurocentrism*.<sup>2</sup>

## Minority and racialization

This has affected not only the way subjects have been racialized and class-defined but also the way sexuality and gender performances have been constructed in modern Western societies. Because of the colonial past,

<sup>2</sup> The term refers to a process through which Europe understood itself as *civilization*, and the rest of the world was labeled/constructed as *barbaric* (Shohat and Stam, 1995: 3).

Third World countries have followed this notion even when clashing with local understandings. *Language* is also seen as an important element to construct different grammars to normalize *the Other/s*. These grammatical constructions have not only *written* the lives of *the Other/s* but also their bodies, their environments and their contexts. Everything has been affected and re-shaped according to the colonialist superiority, superiority constructed through a very particular discourse: "[...] colonial discourse typically rationalizes itself through rigid oppositions such as maturity/immaturity, civilization/barbarism, developed/developing, progressive/primitive." (Gandhi, 1998: 32). Walter D. Mignolo (2006) has studied this in relation to the European colonial enterprise after 1492. In his book *The Darker Side of the Renaissance*, he states that from the 1600s, colonization and the construction of *Otherness* were the major enterprises of European subjects; therefore "[...] modernity is the period, in the history of the West, in which contact and domination between human cultures reached their peak." (2006: 217).

If it is the *cogito*, read in this particular way, that has embedded a particular notion of Enlightenment, it is not surprising that could also carry out the enforcement or institutionalization of racism and xenophobia since it prioritizes and privileges one understanding of human beings over others in continuity with the colonial enterprise carried out after 1492 (Gandhi, 1998: 30). Again Mignolo also acknowledges this fact when he affirms that the European subject determines the validity of these multiple levels of knowledge. In other words, or in Mignolo's words, the *locus of enunciation* (European subject) determines the *truthness* of truth, excluding from this non-European knowledge. In both cases, the author denounces a center/periphery power dynamic that privileges European knowledge as such while denying this status to other forms of knowledge. A highlight on Mignolo's contribution in this respect is the implicit statement that the European Self considers *itself* the determining subject of the world, even before the famous Cartesian *cogito* or the Kantian definition of *Aufklärung* would arise. A second highlight on his contribution is that he shows how the European conception of history posits Europe itself as the center of the modern world even before a Hegelian construction of the modern notion of history (in his *Phenomenology of the Spirit*), and even before the arising of historiography

as a discipline.<sup>3</sup> What this implies is the erosion and/or co-optation of non-European forms of knowledge that are silenced or exoticized within the dominant matrix (in this case, Amerindian knowledge as *res dominam* of European colonial power.) In other words, the formation of knowledge in the sixteen hundreds already transformed Amerindian subjects into subalterns *o(su)bjects*, universalizing the European particular and erasing Amerindian particularity (Quijano, 2000: 4). Given this context, it is likely to understand the *Other/s* as *minor(ity)* and, therefore deserving to be “educated” and “ruled.”

Covertly, this also implies that an implicit power and will of ruling, from the ones considered privileged to those who are not, is at stake. Fanon describes vividly the consequences of this: “When I search for Man in the technique and the style of Europe, I see only a succession of negations of man, and an avalanche of murders.” (Fanon, 1963: 312). According to Michel Foucault, *Otherness* reduced to an anti-thesis of the European self is dangerous and deviant. (Gandhi, 1998: 39). Consequently, the expected way for the European self of relating to *Otherness*, which s/he sees as a threat, is through violence and conquest, as so clearly Gandhi has stated: “Accordingly, just as modern rationality has often attributed a dangerous Otherness to the figure(s) of the deviant, it has also endeavor violently repress all symptoms of cultural alterity.” (Gandhi, 1998: 40).

Michel Foucault has also noticed this. Exactly two centuries after the publication of Kant’s response in *Berlinische Monatschrift*, Foucault asks the same question in his article “What is Enlightenment?” (1984) Among his questions about the Kantian response, Foucault observes the problem of universalizing the European subject:

A [...] difficulty appears here in Kant’s text in his use of the word “mankind,” *Menschheit*. The importance of this word in the Kantian conception of history is well known. *Are we to understand that the entire human race is caught up in the process of Enlightenment? In that case, we must imagine Enlightenment as a historical change that affects the political and social existence of all people on the face of the earth. Or are we to understand that it involves a change affecting what constitutes the humanity of human beings?* (1984: 35; emphasis added).

<sup>3</sup> This is a fact that Mignolo notes in his second *Afterword* (2006: 427).

In Foucault's words we clearly see the danger of narrowing the Kantian contribution to the understanding of the Self and reducing the notion of humanity to a particular group of subjects: the European subject. Given this dynamic it is not surprising to see the effects of colonialism in the world. Once again I should state that many intellectuals such as Sartre and Fanon, trained in the European school of thought have fought against that colonial ideology. This shows how discourses that attempt to become hegemonic are almost always contested. However, if Fanon is correct in pointing out the presence in colonialism of a relationality based on the dialectic of Master/Slave, and when the slave has assumed the discourse of the master, it is possible that every human being around the world has been exposed to this kind of discourse and participated in it. From here the task to be mindful and aware of this in order to seek our liberation. Decolonization, as Enrique Dussel (2002: 256) would argue, is still a project to be done, which slowly is evolving by the arising of consciousness of those “ignored” and “excluded” by former colonial regimes. However, the work of both Descartes and Kant reified that conquest ideology. Racial ideologies also contributed to the strengthening of the “superior” European Self.

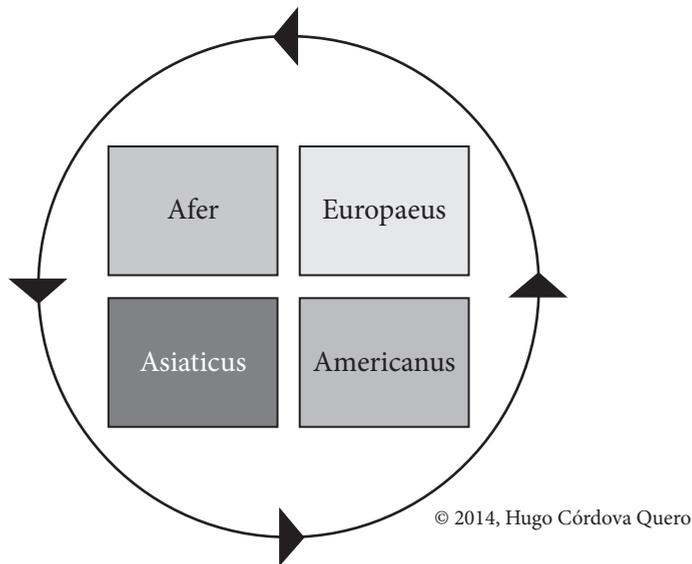
## European racial ideologies

In 1758, the Swedish scientist Carl Linnaeus published his *System Nature*, establishing the modern taxonomy of human races, which he characterized as follows:

- *Americanus*: “red, choleric, right size, with dark skin and dark, lank hair and thick, with thick lips, big nose, chin almost beardless, stubborn, happy with his luck, freedom-loving, painted the body with colored lines combined in different ways.” (Bitlloch, 1996).
- *Europaesus*: “white, sanguine, muscular, clear and abundant hair, inconstant, inventive, totally covered with clothes, governed by laws” (idem).
- *Asiaticus*: “yellow, gloomy, narrow, black hair, brown eyes, severe, lavish, wearing long robes, governed by opinion” (idem).

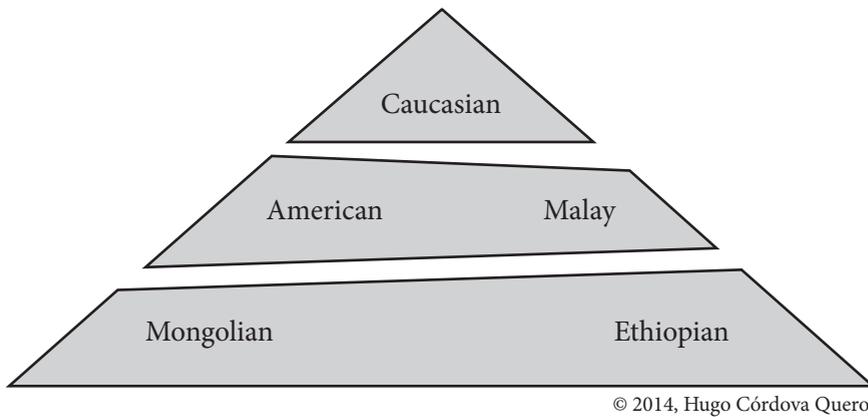
- *Afer*: “black, phlegmatic, with curly hair, wide nose, cunning, lazy, body rubbed with oil or grease, ruled by arbitrary wills” (idem).

Linnaeus’ studies had a more geographically tone, that is, he sought to make sense of the people in relation to their places of residence. When Linnaeus divided humanity into these four categories apparently did not seek to pass judgment about the goodness or badness of the peoples of the world, only to realize its observation on the experience of the place where they live and how humans act in the known continents. This is not to say that Linnaeus did not have any prejudice. However, his intention was possibly to describe the world as he saw it. Its structure was more circular than hierarchical as the following graphic shows:



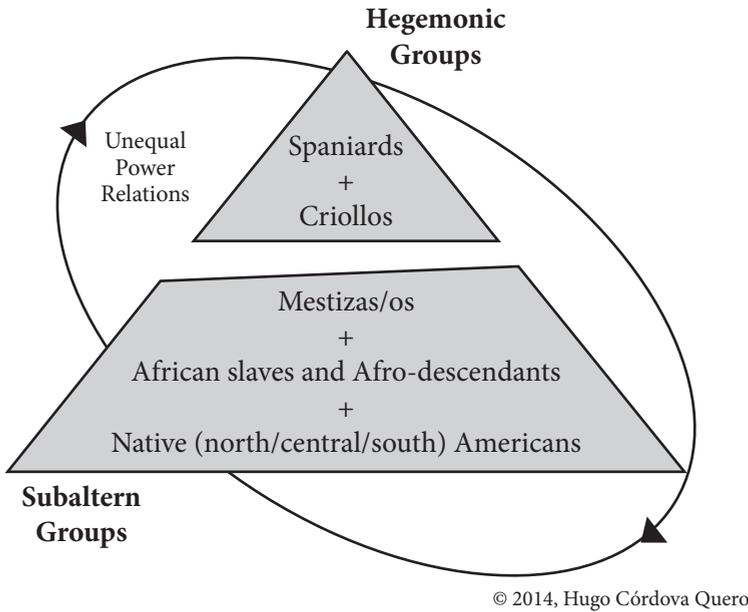
However, Friedrich Blumenbach —one of Linnaeus’ disciples— coined and gave rise to the term “white race” that has largely defined race relations in the Western world along modern and contemporary times. Blumenbach in 1795 introduced a different concept, and not based on geography but on subjective valuations. By doing this “small change”, Gould (1994) tells us, opened the foundation on which modern notions of race and racism were constructed. We believe it is important to know

how the white race became in category and occupy their place in the racial dynamic in the West. Blumenbach defined five racial categories: (a) Mongolian or yellow, (b) American or red (Native American), (c) Caucasian or white, (d) Malay or brown (Southeast Asia), and (e) Ethiopian or black. We can represent this typology in a pyramid based on Mongolian and Ethiopic categories as the base of the pyramid, while the American and Malaysian medium acting categories link to the top of the pyramid is occupied by the Caucasian category. The following graphic illustrates his model:



Notice how from a more circular hierarchical understanding of the different peoples of the world (present in studies of Linnaeus) the transition to a more pyramidal structure gives rise to white privileges as the best of humanity (in the Blumenbach) studies. From there, humanity is “degenerating” in other races —this is the actual term used by Blumenbach in the 1795 edition of his work—.

Gould (1994) have stated that Blumenbach himself was not a racist person, although his work became an important source for modern racism. The reason why Blumenbach created the category “Caucasian” was because — according to his understanding — human beings from there were more beautiful than other inhabitants of the planet. Thus, Blumenbach opened the way for other scientists to entrench racial ideas of European superiority over the rest of the planet, as the following graphic shows for the case of Latin America:



## The colonial binary “majority/minority”

Given this context, it is likely to understand *the Other/s* as *minor(ity)* and, therefore deserving to be educated/ruled. Coming back to the particular understanding of the Kantian notion of Enlightenment, which could be read as *adulthood-childhood*, I suggest to apply this notion to the term *minority* as it is displayed in the public sphere/discourse in order to unpack its dynamics. Therefore, whether ethnic, social/class, sexual/gender or political *minority*, the notion of mentoring/ruling them is constantly present, most of the times at *unconscious levels*, in the mind of the subject who constitutes the implicit *majority*. Of course, if the notion of *minority* is a construction, so is the notion of *majority*. Paraphrasing Jean-Paul Sartre (1948: 143), “it is the *majority* who creates the *minority*.” In the same direction, the work of Sylvia Wynter (1990) identifies a similar pattern when she explains:

As such, the category minority is always already a subordinated category within the organizing principle of difference/deference of our present “symbolic contract” and of the mode of particular “nature” to which its

specific secular ontology "ties us down" metaphysically. As a result we are just restricted to our negative signifier function (i.e., functioning to constitute majority discourse as an opiate-inducing signifier so that it can maintain its "narcissistic advantage") [...] (1990: 458).

In other words, the notion of *minority* presupposes the need of a counterpart, the *majority*, which is construed in the very moment that the notion of *minority* arises. That is to say, *the Other/s* force the dominant subject to reveal/assume itself, or as Gandhi defines it, ". . . an ethically unsustainable omission of the Other." (1998: 39). If the notion of *minority* entitles the question about *Otherness*, the former may well function as offering legitimation for the controlling of the latter as well as a safe category for its containment. On the underside, it also posits a new problem for *the Other/s*: the choice between radical alterity and assimilation, binary that can be destroyed- by looking, for example at *mestizaje* (Anzaldúa, 1987), *hybridity* (García Canclini, 1995), or at queer radical movements (Jindal, 2004: 25) as a *third space* for the contestation of this dynamic. In other words, the *minority* has to undergo a process of being assimilated, co-opted to the mainstream; and therefore erased or (re)constructed in order to be accepted and safely controlled. When it fails in doing so, the *minority* becomes a threat to the *majority* and, therefore, subject to its elimination.

The problem with this worldview is a narrow vision of the dynamics behind the construction, because in some cases, the *minority* is the *majority* numerically while the *majority* is the *minority* that holds the wholeness of power and can oppress those whom they construct as *minority*. In other words, the term *ethnic minority* is usually seen as a way to define those who are oppressed by groups that hold power as an *ethnic majority*. In his book *Rethinking Ethnicity*; Eric Kaufmann (2004: 1-2) also proposes to look at the issue of *dominant minorities*. The importance of the concept brought by Kaufmann resides on the possibility of expanding the notion of *minority* to uncover two different aspects that frequently are not mentioned in its common understanding.

On the one hand, if we only concentrate in analyzing those sectors who are labeled as *minority* as non-holders of power, we miss the possibility to identify those sectors, which can be labeled as *dominant*

*minority* by holding the main power. This is evident in regimes, such as the former Apartheid rulers in South Africa, where a *white minority* became the *dominant minority* by ruling the vast *black majority*.

On the other hand, by homogenizing all ethnic/sexual groups under a unique category of *minority*, it is impossible to uncover the multiple dynamics of hierarchies among those groups that are brought together. This is evident when we look at some Jewish or Italian communities in the United States that find their way to obtain some rights/privileges. They are co-opted and seen as part of the white sector within the system while other *minorities* keep fighting/reclaiming the same benefit. Similarly, this can be said about the different/multiple communities of gays and lesbians competing for certain rights and privileges within society, as in the case of the recognition of domestic partnerships, especially in relation to health insurance, while bisexual, transsexual, intersex, and/or que(e)ring communities clearly do not get the same benefits.

These two issues are better identified when we look at the intersection of different dynamics: race/ethnicity, class, citizenship/legal status, sexual orientation, gender performances, marital status, religious affiliation and political ideology, among others. For example: a gay white male in San Francisco who is middle-class and US citizen under-employing a Mexican straight male who is from a lower class and illegal immigrant. Who is the oppressor and who is the oppressed in this relationality? Which is the category we use to define it? The issue becomes really complex when we bring all the categories to their intersection. However, humanity resides in those intersections constantly that is the way we are constructed as such. Nevertheless, given this vast confluence of issues, we should wonder if there would ever exist such a thing as an implicit *majority*. In other words, in opening up the analysis to concentrate not only in those sectors who fight for power/rights but also those who hold power and grant rights, we start to see not only the construction of a *minority* but also the construction of an implicit *majority* that lack the realm of reality. Furthermore, its colonial basement is then revealed. Even so, where that *majority* could be located in hierarchical society is still in question. Furthermore, given the fact that a *majority* could be identified, that would still not solve the lack of recognizing *Otherness* as *alter idem*, in other words, the identification in sameness/equality of *the*

*Other/s* instead of difference/inequality as it is traditionally understood, i.e. Fanon's analysis of *the Manichean divide* (1967: 189-190). Basically, Fanon understands colonialism as a binary symbiotic system that divides the world into positive/negative terms, being those terms white/black, assigning opposite characteristics to every term of the binary, that are transformed into expression such as "white = good" / "black = bad" or "white = beauty" / "black = ugliness." Given this structure, if the white term is at the top of the pyramid, the Negro is at the very bottom. In Fanon's words: "The archetype of the lowest values is represented by the Negro... in the remotest depth of the European unconscious an inordinately black hollow has been made in which the most immoral impulses, the most shameful desires lie dormant." In other words, the status of equality of *the Other/s* considered as *minority* is a construction yet to come, unless it is performed through a process of cooptation that erases vestiges of alterity in *the Other/s*. Given this latter situation, we could only think in extreme cases where the result is the elimination of *the Other/s*, i.e.: Nazism in Germany; ethnic cleansing in Serbia-Croatia and Rwanda, to mention a few examples. The lesser and more common process of cooptation of *the Other/s* is assimilation, which basically erases the identity of those assimilated. Assimilation is a colonial device to erase *otherness*, whose extreme deployment is carried out through total annihilation and/or genocide.

In relation to this last point, a word about the psychic conflicts of *the Other/s* who are catalogued as *minority* should be said. Fanon argues that, during the process of *decolonization*, human beings themselves need to change. Colonization, through a process of unconscious internalization, operates from inside, although we might note that Fanon takes this from Hegel's dialectic of the Master/Slave. Nonetheless, and as I have said before, he categorizes the colonial world as *Manichean/binary*. This *Manicheism/binarism* dehumanizes *the other/s* and, through a process of labeling, categorizing them as incomplete humans, or as *second-class* humans. What this binaries produce is the lack of human dignity to the point of conceiving *the other/s* as animals that deserve to be ruled, mistreated (Fanon, 1963: 41-42), or even destroyed. The conquest of the Americas, the colonial regimes after Enlightenment and the contemporary notion of *minority* in the modern/capitalist world-

system, all of them share the same goal, which is to (re)shape/(re)define Otherness in order to colonize it.

Fanon (1963) does not believe in the myth of the *noble savage*. He acknowledges that the oppressed unconsciously wants to be like the oppressor. He states, "The colonized man is an envious man. [...] It is true, for there is no native who does not dream at least once a day of setting himself up in the settler's place." (1963: 39). Fanon is aware that colonization has gotten deep into the minds of the oppressed to the point of operating from inside. The *logic of desire* operates from within and enslaves human beings to the point of keeping them in this oppressive relationship with the oppressor. The difference between the Hegelian and the Fanonian dialectic of the master and the slave is that the latter denounces the identification of the slave with the life of the master (Gandhi, 1998: 19). In Fanon's words: "The native is an oppressed person whose permanent dream is to become the persecutor." (1963: 53). This is not to say that the oppressed is guilty of a conscious engagement with the oppressor. Instead, we should look at this relation as colonialism operating unconsciously from inside/within the oppressed, making him or her into a slave. This is the deeper root of colonialism.

140

When we move towards an understanding of sexuality, the contribution of Fanon is that this *Manicheism/binarism* is not only the oppression of one ethnic group over others, but this has been reproduced in human beings all over the world in different aspects. Bodies as well as sexualities have been colonized. The *compulsory* characteristic of heterosexualism that requires everything in society (culture, fashion, art, film, theology, sexualities, gender, for example) to be *straight/heterosexual* is also an operation of colonialism. Given this situation, the cooptation or assimilation of the sexual *minority* carries the notion of non-acceptance of *the Other/s* and their *conversion/transformation* in order not to be excluded/exterminated. Nonetheless, assimilation has as a consequence the *erasure* of the identity of *the Other/s*, genocide being one of the most extreme forms of erasure of *Otherness*. However, there is still one more layer to analyze and it is the fact that there is a deep connection with the psychology of race.

Slavoj Žižek (1998: 155) in his essay "Love thy Neighbor? No, Thanks!" analyses the relation between racism and psychoanalysis,

especially in relation to the *enigma* of the Other. In redefining the Hegelian dialectic of Master and Slave using the notion of *jouissance* and the images of fool/knave, Žižek unpacked this *enigma* of the Other. In Lacan's conception, *jouissance* is the pleasure/sexual pleasure that substitutes the relationship “child-mother,” and precedes the child's knowledge of separation. The important point here is that *jouissance* points to a certain connection beyond the principle of pleasure, but that is not separated from it. Žižek points out:

One can see, now, how each of the two positions —that of the fool and the knave— is sustained by its own type of *jouissance*: the enjoyment of snatching back from the Master part of the *jouissance* he stole from us, and the enjoyment that directly pertains to the subject's pain. Psychoanalysis can help the critique of ideology clarify precisely the status of this paradoxical *jouissance* as the payment the exploited, the servant, gets for his serving the Master. This *jouissance*, of course, always emerges within a certain fantasmatic field; the crucial precondition of breaking the chains of servitude is thus to “traverse the fantasy” that structures our *jouissance* in a way that keeps us attached to the Master, that makes us accept the framework of the social relationship of domination (1998: 156).

In this quotation, Žižek points to the relationship of domination of the Other. But the interesting element that he brings to the analysis is the one of pleasure that exist in this relationship Master/Slave. The dangerous element in Žižek analysis is the boundary where this *jouissance* arises in the slave. It is true that any regime cannot sustain its power without a certain level of collaboration, whether through fear or brain-washing ideological techniques exercise over the Other. But when death or torture is present in the life of the Other, this analysis fall short.

The analysis of Žižek using psychoanalytic elements is enlightening when applied to political and economic processes. It is in this context that racism comes on board. In his example about the cornering of an African American man from a white gang, he points to some extent how *jouissance* could be present in the slave. Although, the extension or universality of this example to other situations is still not clear. Žižek relates that the white gang shouts to the African American man: “Spit on me! Tell me I'm scum!” as a way to then legitimize the brutal beating or

lynching. He points out that certainly for the African American man's true desire, he wants to call the white men scum, but at the same time, he shows how this situation reverses the terms of the dialectic Master/Slave. Through making the African American man shout to them "scum," the white men finds legitimate to respond violently to this "aggression" from the African American man. At the end, the victimizer becomes victim while the victim becomes perpetrator.

This is clear in the politics of war when a country bombs and attacks other country and then claims to be a victim of the aggressions of the defense of the country under attack. International politics have long shown this reversal of the dialectic. This is not disconnected from the intersections of sexuality and racism, when the lynched one is a queer folk or an immigrant, generally undocumented. The straight man is the one in control of the gaze, but when the queer man gazes back, the straight man feels threatened and responds with violence, whether verbal or physical. This is the main argument of every hate crime plea for innocence: The perpetrator conceives of himself as victim. The same occurred to immigrants who are seen as a threat to the identity of a nation. This fantasy over the Other, which posits the slave as a perpetrator, not only objectifies the Other but also function even in the absent of the Other. This is how fantasy works; it takes elements of reality but recreate an object that is not outside but inside the Master. When the fantasy becomes true is because of a mechanism of projection of the fantasy-object to an objectified outsider that fits with the characteristics of the fantasy-object. In other words, only when the immigrant is dirty, uneducated and conservative in the mind of the educated national, and in turn the immigrant is seen as this object, it is then when he/she becomes a threaten, a process that ignores the multiple identities under the immigrant umbrella. For this process, Žižek uses the Kantian phrase "synthesis of imagination" (1998: 162).

For Žižek, *jouissance* is present in this process of corroboration between the real and the imaginary/fantasized object. He states: "All this is crucial for the functioning of ideology in 'everyday' sexism or racism: Ideology's ultimate problem is how to 'contain' the threatening inside from 'spilling out' and overwhelming us" (1998: 167). During the military dictatorship in Argentina, the fear of the communist threat

endangered the life of people whose ideas or social commitment did not fulfill the categorization of the idealized/fantasized *nationalistic* Other but were closer to the idealized/fantasized *guerrilla* Other. Those were the ones who suffered abduction, torture and death. Žižek explains that this is possible because the “real” Other is denounced as a threat, “since the kernel of Otherness resides in the regulation of its *jouissance*” (1998: 169). The result of this is the de-essentialization of the Other and her/his “occupation.” Žižek is able to show in his analysis the pathology/perversion/sadism present in the situations he describes, especially in relation to the “public” and secret/fantasmatic dynamic to justify them. But he fails in the ethical parameters through which the *jouissance* of the Master becomes legitimized in itself. In other words, it fails to point to the ways and mechanisms through which this secret/fantasmatic dynamic obscures the repercussion of the Master in the Slaves. That is, the story of the survivors of the tortures should also be interrogated/listened in relation to their reaction to the *jouissance* of the Master in their actions. At the same time, it blinds the displays of daily life where the *jouissance* of the Master becomes legitimized and publicly accepted.

## Liberating the oppressed? “minority” dilemmas among theologians

Latin American Liberation Theology has encountered these situations quite often. For example, Juan Luis Segundo in his book *Liberación de la Teología* deals directly with the issues of popular culture and popular religiosity. It is here that we see some limitations of Segundo by his closeness to a Marxist socio-economical analysis. Although in chapter 7 he enters in dialogue with —and sometimes argues against of— other authors such as Renato Poblete, Aldo Büntig and Segundo Galilea, we leave the chapter with the sensation that the terms “minority”, “mass” and “popular” do not reveal the concrete people behind them. When we arrive to the following chapter, the situation does not change. We are not denying the incredible ability of Segundo to analyze socio-cultural and historical situations of Latin America reality, but the spirit of his analysis is so broad that the “real” individuals behind his analysis get occluded:

it seems that Segundo is thinking about Christianity as a small minority that functions as “organic intellectuals”, to be put in Gramscian terms. However, this does not bring the different realities of “the poor” to a place of visible agency (Hennelly, 1977: 132).<sup>4</sup> In the introduction prepared for the 15<sup>th</sup> anniversary edition of *A Theology of Liberation*, Gutierrez (1993: xxi) has a word about this issue when he states:

The world of the poor is a universe in which the socio-economic aspect is basic but not all-inclusive. [...] At the same time, it is important to realize that being poor is a way of living, thinking, loving, praying, believing, and hoping; spending leisure time, and struggling for a livelihood.

I believe that Gutierrez in this quotation is pointing to the same direction than Indecent Theology and other Liberation Theologies. However, in the past production of TLL there is an intrinsic absent of some “poor” because the category “poor” is only related to economy. The same occurred in the main writings of Gustavo Gutierrez, Leonardo Boff, Jon Sobrino, and Ignacio Ellacurria, among others. This is clear in the words of Leonardo Boff and Clodovis Boff (1986: 12) when they state:

Liberation theology has found its source by confronting faith against the injustice done to the poor. It is not only the individual poor who knocks on our door asking for alms. The poor to whom we are referring here is a collective, the popular class that includes more than the proletariat studied by Marx (it is a mistake to identify the poor of Liberation Theology with the proletariat, as many critiques do): they are the workers exploited within the capitalist system; they are the underemployed, the marginalized from the productive system —a reserved army, eternal labor force to substitute the employed—; they are the laborers in the fields; they are the temporary workers. All this block of oppressed socially and historically constitutes the poor as a partial phenomenon.

There was certain paternalism attached to that notion of “the poor” as deserving to be “made aware” of “their class consciousness” and to “be taught” about “their liberation.” If for *hegemonic* groups, the *subaltern*

<sup>4</sup> For a better understanding of Segundo’s ideas on these issues, see his work *Masas y Minorías en la Dialéctica Divina de la Liberación* (1973).

groups were the "ethnic" and "class" minor(ity), for *liberation theologians*, the *poor* were the "economic" and "spiritual" minor(ity). In other words, in Liberation Theology, "the poor" became the sanitized minority, the gender-neutral and asexual object of liberationist's actions. Thus, I am referring to the impossibility to genderize, sexualize, and/or culturalize the poor, taking off from a strictly economic notion. It seems that gender in relation to the constructions of "female" and "male" identities, sexual orientation and "deviant" performances of sexuality are absent. In the attempt to recover "the poor," it itself became an abstraction that was not all the time recognized in its differences, which are highly important both for a process of liberation and for the hermeneutic circle. The "poor" gay, the "poor" prostitute among many other examples, are as important as the "poor" *poor* in the strict economic sense. Althaus-Reid (2000: 30) calls this the "asexual poor": "[In Liberation Theology,] [t]he poor, as in any old-fashioned moralizing Victorian tale, were portrayed as the deserving and asexual poor". This would be another distinction as well as contribution that the present generation of liberation theologians is bringing to light. Therefore, the "poor" gay, the "poor" prostitute, the "poor" transvestite, the usual "sexual minorities", were excluded from the "sanitized" *poor*. This reveals how the category "poor" is as illusory as the construction of the categories "majority/minority."

One could think that after almost forty years in the path of Liberation Theology, the unheard different "poor" would take upfront participation in its main-stream writings. Sadly, even with the incorporation of women, the people represented in TLL are so mainly because of their economic and socio-political status. The issues of everyday life, as sexuality, gender, domestic violence, and the like are most of the time mentioned as a "by the way" but never taking seriously as a *locus* of praxis and reflection (the famous "first stage" and "second stage" of the Boff brothers (1986: 17), even when theology itself is constantly referring to sexuality in many covert ways.

Regardless the growing production of queer scholars and ministers such as Marcella Althaus-Reid, Thomas Hanks, Roberto Gonzalez, André Muskoff, and Mario Ribas, among a few others, those issues remain insular in mainstream TLL production. Most of the time, the "important" issues such as economic deprivation, social outcast, and the

like take the focus of TLL. Without denying the incredible importance and devastating daily consequences of these issues for millions of human beings in Latin America, their solving will be a continuous unstable and threatened project if issues of everyday life remain unnoticed —especially at the level of the intra/extra social relationality based on sexuality.

Nonetheless, this absence, that could be understood in those years of political turmoil and systematic impoverishment of Latin America, was carried out further even in the years of globalization and democracy. In consequence, in 1989 another book was published. We are talking about *The Future of Liberation Theology*, which is a *Festschrift* in honor of Gustavo Gutierrez. Although Carter Hayward mentions these issues in her article, when we reach the last section of the book we find out that even when “women” are included; queer folks still remain excluded. We could say that they *are* included when we talk about the poor and –now– about women, but it is an argument hard to believe. It seems the *future* of liberation theology from this hetero-patriarchal perspective is embedded in what Hayward (1989: 409) describes as being “so tightly fastened in the texture of patriarchy that it may well be the last-noticed impediment to a fully just society, indeed the stuff of the ‘final revolution.’” I hope that more liberation theologians will see this as a challenge and not as another deviance to be normalized.

146

In his book *Liberación de la Teología*, Segundo questions the validity of any theology labeled as “Christian” if their basic task is not related to the biblical text (1975: 37-38). If we cannot disagree with Segundo, at the least we should question his dogmatic position of denying the label of “Christian” to theologies that do not proceed in the “correct” order of his hermeneutic circle and do not take the biblical text in the same way. It seems that there is no space for deviancy in Segundo’s position and in this sense, he does not differ from Colonial theologies such as Classical theology, the same one he is critiquing throughout the entire book. From Indecent theology I would like to remember the reader that it is important to open-up theology to all the situations that produce oppressed and outcast people, not only for queer people but for all humanity. Even from our own good-intentioned liberationist closets!

It may be fair to say that the discourse of TLL from the generation of theologians in the ‘70s and ‘80s have a strong economic horizon.

Consequently, the poor was reduced to an economic unit within the intricate net of dominance. Althaus-Reid (2000: 32-33) in talking about the TLL production from the past states:

It was a moral construction of the poor as native. They never thought about the poor as, for instance, a sweet transvestite who needs to prostitute himself in a night club to survive in a life of extreme marginality and oppression. The poor native Christian was restricted heterosexual model. [...] [But h]eterosexual people in Latin America also live in asphyxiating closets.

We should add that theology, even Liberation Theology "live in asphyxiating closets". How to liberate Liberation Theology from its own closets? How to let its liberating message reach the everyday life of all the poor and not the "fantasy-land" minority poor? I remember my early years of theological formation, listening to some liberation theologians teaching me; how much they would proclaim "the option for the poor" while at the same time condemning queer people as if "poor" and "queer" were two categories that never could intersect with each other. It occurred to me very early in my formation that maybe we need to take the label "poor" to more concrete examples in real life. Otto Maduro (2006) in examining of the issue of liberating theology points out to this very fact. He explains that oppressed people, because of categories of "indecency" used to degrade them, tend to be harsher against queer people than the elites in power. He states:

Maybe that is why those who resist economic, political and cultural oppression are often more scrupulous than their own oppressors precisely in that dimension of sexual and gender relations. In order to show the falsity of the stereotypes used against them and in order to claim a higher moral ground than the elites, the oppressed often adopt, exacerbating them, the dominant criteria of morality and decency, thus reducing morality to the strict observance of certain traditional, dominant patterns regarding sexual relationships, sexual identity, and gender construction. (2006: 27)

This quotation of Maduro helps to understand why in some revolutions in Latin America (the implicit majority), queer people (the minority) also suffered the heavy hand of the new powers. An emblematic case is the one of Cuba and Fidel's revolution, which imprisoned Queer folks as criminals (Quiroga, 2000: 124-144). It may also explain why today in first world countries, queer movements are becoming more distant from gay and lesbian groups who, for example, have made gay marriage their only banner. I believe that the latter are attempting to disrupt the stereotypes over queer people by assuming heterosexual marriage as "the norm" to rule queer relationalities. This, of course, is done at expense of diminishing their political force by distancing from queer movements that do not consider gay marriage as the main criteria to challenge homophobic stereotypes. Even within Christian churches and movements we have strong episodes of homophobic acts throughout the history of Christianity. On this Maduro (2006: 27) continues his line of thought by stating:

148

This tendency is noticeable in many labour, socialist, nationalist and/or revolutionary movements across human history and geography. A similar propensity is observable in liberation movements arising from religious traditions which, during centuries, have condensed sacred duties into purity codes regarding ethnic, bodily and sexual relationships.

In following Maduro we can affirm that TLL was not free from the "Christian" duty of monitoring and censoring the morality of the Christian "poor". In fact, the absence of a critical analysis on this matter due to a heavy leaning towards economic and socio-political aspects of society has created a vacuum that can no longer stand its emptiness. Around the world, many Christians have begun to question the authority of Christianity over sexuality. Following Otto Maduro (2006: 27) "The poor", thus, became the moralizing *dominant minority* of Christianity.

In other words, what has been pointed out in this research is the fact that *minority discourse* functions a rhetorical technology of colonialism in order to both contain *Otherness* as well as occlude *dominant minorities* and their concentration of power with the subsequent display of oppressive politics over *the other/s*. The notion of *minority* as a rhetorical

technology is related to the subject that has produced/still reproduces such a discourse: the European Self. Through this connection, the historical link and continuity between former colonial regimes and current *coloniality* through *globalization*, (Neo) liberalism and politic-economic re-alignments in relation to immigrations and force displacements of millions of people is undeniable. Further research would benefit from exploring the impact of this continuity in different areas of the modern/colonial/capitalist world-system, especially through the experience and issues of forced migrants, cooptation of new *minorities* and deployment of colonial politic-economic actions over large sectors of the world population. In order to do this, the notion of *minority* should also be decolonized.

To decolonize the notion of minority implies to denounce the mechanism of privilege self-ascribed by the majority. Within the theological realm, to de-sanitize "the poor" implies to allow their humanity to come back to them, to open the door of the closet to hear their "sexual stories as revelation" (Althaus-Reid, 2000: 148) in order to de-center the moralizing expectation resting on its shoulder as dominant minority. One way to do this is by bringing sexual stories up front again, whether by reading the Bible sexually or by listening to lovers' stories as a revelation (Althaus-Reid, 2000: 148). Althaus-Reid (2000: 131-132) affirms:

Sexual and gender issues are not addenda in the minutes of a meeting, but key epistemological and organizational elements which, if ignored, never allow us to think further and differently.

That would help to highlight individuals as receivers of the love of God, that is, all people with their (sexual) stories, their hopes and their dreams. These experiences would allow its discourses to pass through our bodies and our senses, our daily experiences, and go with us from bed to the temple. At the same time, Queer theologies take into account that daily-lived experiences are important to be remembered and that all individuals are shaped by their culture, their ethnicity and their various experiences of the divine and that at those intersections lies the richness and complexity of being human.

## Conclusion

Coming of age is indeed not needing to be mentored neither by ideologies of moral decency nor economic power nor racial/ethnic demarcations, but to queerly be/come part of communities of friends that display the love of the queer divinity amidst us. This challenges TLL as well as queer theologies to not sanitize/desexualize those in subaltern positions of power. On the contrary, it requires for theologians to exercise reflexiveness and critique as to where and when oppressive ideologies become ingrain in our theo(ideo)logical constructions. To allow the sexualized/racialized/disempowered “poor” to “come of age” confronts the positions of privilege of those usually speaking “on behalf of” them. This has long contributed to minoritize the “poor,” the “fantasy-land” minority poor! This cannot continue if we are to seek further liberation. Dismantling the notion of “minority” as a colonial device would definitely contribute to liberation. It is our task to walk this decolonial path.

## Bibliography

- Althaus-Reid, Marcella. (2000). *Indecent Theology: Theological Perversions in Sex, Gender and Politics*. London: Routledge.
- (2003). *The Queer God*. London: Routledge.
- Anzaldúa, Gloria. (1987). *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco, CA: Aunt Lute Books.
- Boff, Leonardo and Clodovis Boff. (1986). *Cómo hacer Teología de la Liberación* [how to do liberation theology]. Madrid: Paulinas.
- Descartes, Rene. (1996 [1684]). *Meditations on First Philosophy*, translated by John Cottingham. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dussel, Enrique. (2002). "World-System and 'Trans'-Modernity." *Neplanta: Views from the South* 3, no. 2: pp. 221-244.
- Fanon, Frantz. (1963). *The Wretched of the Earth*, translated by Constance Farrington. New York, NY: Grove Press.
- Fanon, Frantz. (1967). *Black Skin, White Masks*, translated by Charles Lam Markman. New York, NY: Grove Press.
- Foucault, Michel. (1984). "What is Enlightenment?" In: *The Foucault Reader*, edited by Paul Rabinov. New York, NY: Pantheon Books, pp. 32-50.
- Gandhi, Leela. (1998). *Postcolonial Theory: A Critical Introduction*. New York, NY: Columbia University Press.
- García Canclini, Néstor. (1995). *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*, translated by Christopher L. Chiappari and Silvia L. López. Minneapolis, MI: University of Minnesota Press.
- Gutierrez, Gustavo. (1993). *A Theology of Liberation: History, Politics, and Salvation*, translated by Sister Caridad Inad and John Eagleson. Maryknoll, NY: Orbis Books.
- Hennelly, Alfred T. (1977). "The Challenge of Juan Luis Segundo." *Theological Studies* 38 (March): pp. 125-135.
- Heyward, Carter. (1989). "Doing Theology in a Counterrevolutionary Situation." In: *The Future of Liberation Theology: Essays in Honor of Gustavo Gutierrez*, edited by Mark H. Ellis and Otto Maduro. Maryknoll, NY: Orbis, pp. 397-409.
- Jindal, Priyank. (2004) "Sites of Resistance or Sites of Racism?" In: *That's Revolting: Queer Strategies for Resisting Assimilation*, edited by Matt Bernstein Sycamore. New York, NY: Soft Skull Press, pp. 23-30.
- Kaufmann, Eric P., ed. (2004). *Rethinking Ethnicity: Majority Groups and Dominant Minorities*. London: Routledge.

- Maduro, Otto. (2006). "Once Again Liberating Theology? Towards a Latin American Liberation Theological Self-Criticism." In: *Liberation Theology and Sexuality*, edited by Marcella Althaus-Reid. Aldershot, Hampshire: Ashgate, pp. 19-31.
- Mignolo, Walter. (2006). *The Darker Side of the Renaissance: Literacy, Territoriality and Colonization*. Ann Harbor, MI: University of Michigan Press.
- Quijano, Aníbal. (2000). "Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America", *Neplanta: Views from South* 1, no. 3: pp. 533-580.
- Quiroga, José. (2000). *Tropics of Desire: Interventions from Queer Latino America*. New York, NY: New York University Press.
- Said, Edward. (1979). *Orientalism*. New York, NY: Vintage Books.
- Sartre, Jean-Paul. (1948) *Anti-Semite and the Jew*. Becker, translated by George J. Becker. New York, NY: Schocken Books.
- Segundo, Juan Luis. (1973). *Masas y Minorías en la Dialéctica Divina de la Liberación* [mass and minorities in the divine dialectic of liberation]. Buenos Aires: Editorial La Aurora.
- (1975). *Liberación de la Teología* [the liberation of theology] (Cuadernos Latinoamericanos no.17). Buenos Aires: Ediciones Carlos Lohlé.
- (1976). *The Liberation of Theology*, Translated by John Drury. Maryknoll, NY: Orbis Books.
- Shohat, Ella and Robert Stam. (1994). *Unthinking Eurocentrism: Multiculturalism and the Media*. London: Routledge.
- Todorov, Tzvetan. (1992). *The Conquest of America: The Question of the Other*, translated by Richard Howard. New York, NY: Harper Perennial.
- Vesey, Godfrey N. A. and Paul Foulkes. (1990). *Unwin Hyman Dictionary of Philosophy*. Glasgow: Harper-Collins.
- Wallerstein, Immanuel. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York, NY: Academic Press.
- Wynter, Sylvia. (1990). "On Disenchanted Discourse: 'Minority' Literary Criticism and Beyond." In: *The Nature and Context of Minority Discourse*, edited by Abdul R. Jan Mohamed and David Lloyd. New York, NY: Oxford University Press, pp. 432-69.
- (1995). "1492: A New World View." In: *Race, Discourse and the Origin of the Americas: A New World View*, edited by Vera Lawrence Hyatt and Rex Nettleford. Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press, pp. 5-57.
- Žižek, Slavoj. (1998). "Love thy Neighbor? No, Thanks!" In: *The Psychoanalysis of Race*, edited by Christopher Lane. New York, NY: Columbia University Press, pp. 154-175.

# El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social

*The Fiscal Control.  
Between the Political Control and  
Social Control*

Recibido: 3 de octubre de 2014    Aprobado: Diciembre 12

---

ROSALÍA CORREA YOUNG\*  
LUIS FREDDYUR TOVAR\*\*

\* Socióloga, Magister en Gobierno Municipal e investigadora del grupo DEIS. Coordinadora del Observatorio Cali Visible, profesora en la carrera de Ciencia Política: Legitimidad y Gobernabilidad, Políticas Sociales, Política y Sociedad en Cali y el Valle del Cauca.

\*\* Abogado, Magister en Estudios Políticos y en Filosofía del Derecho Contemporáneo. Coordinador del grupo de investigación del IJUD, profesor en la carrera de Derecho: Introducción al Derecho, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho en al Javeriana – Cali.



## Resumen

En el desarrollo del proyecto de investigación “El control político a nivel local en Colombia: un estudio de caso al periodo de gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali” una de las preocupaciones ha sido la relación “control político del Concejo y control fiscal de la Contraloría”, como posible colaboración armónica: coordinación o cooperación. Este artículo explora las características que posee esa relación, desde la perspectiva de los concejales de Santiago de Cali.

Considerando asuntos conceptuales e históricos sobre el Control Fiscal, hasta los ajustes que la Constitución Política de 1991 le aportó, el artículo avanza hacia las relaciones “control fiscal - control social”, en la medida en que esa institución brinda información a la ciudadanía sobre su gestión y es receptora de demandas y denuncias ciudadanas que afecten el patrimonio público en la contratación público privado, la malversación de fondos públicos, el soborno, la extorsión. En síntesis, el artículo da cuenta de la percepción del Concejo y del ciudadano con respecto a la labor de la Contraloría y de su relación con el control político y el control social respectivamente.

**Palabras clave:** control fiscal, control político, control social, contralor, ciudadanía, concejal.

## Abstract

As part of the research project “Political control in Colombia: a research study of the mayor Jorge Ivan Ospina government period in Santiago de Cali, one of main concerns has been the relationship between the council political control and the Comptroller fiscal control, viewed as a collaboration: coordination or cooperation. Based in the previous lines, this article explores the characteristics of this relationship from the Santiago de Cali council perspective.

This article does not only focuses in the relationship for the political control exercise, it also considers the conceptual and historical issues regarding to the Fiscal control adjustments provided by the Constitution of 1991, moving towards the Fiscal control relationships – social control, to the extent in which this institution provides public information, about the management and it also receives citizen complaints and actions that affect public property in the private and public hirement, embezzlement, bribery, extortion. So, this article reports the council and citizen perception towards the comptroller management and its relationship with the political and social control.

**Keywords:** fiscal control, political control, social control, government Comptroller, citizenship, council of a municipality.



## El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social<sup>1</sup>

### Introducción

Constitucional e históricamente, el gobierno local ha estado en cabeza de dos instituciones: una plural y otra individual. En efecto, los concejos municipales junto con las Alcaldías son las dos instancias responsables de la gobernanza de la ciudad en cuanto a toma de decisiones y ejecución de políticas para el desarrollo socioeconómico, ambiental y cultural, respectivamente.

De otra parte, mediante el ejercicio democrático en los estados de derecho, toda autoridad pública está sometida a control. Dicha actividad adquiere matices disciplinarios, políticos, sociales y fiscales. Este ensayo se refiere a la labor de la Contraloría General de Cali, la cual es parte de ese engranaje y sus funciones contribuyen a la gobernabilidad, en cuanto tiene como finalidad el control técnico y fiscal sobre el manejo de los recursos que recauda e invierte la administración local. Su labor se dirige al control posterior y selectivo y al control preventivo, mediante llamados de advertencia.

Los concejos municipales, que también son órganos de control, en este caso político, exhiben una relación particular con las contralorías municipales<sup>2</sup>. Por una parte, son convocadas por aquellos para que

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en el proyecto de Investigación: “El control Político a nivel local en Colombia. Un estudio al período de gobierno del Alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali” desarrollado por el Grupo de Investigación DEIS —Democracia, Estado e Integración Social—, Línea de Investigación “Problemas actuales del Estado en Colombia” y el Grupo de Investigación IJUD —Instituciones Jurídicas y Desarrollo—, Línea de Investigación: Derechos Humanos y Justicia, de los cuales los autores hacen parte en su orden respectivo. En este proyecto participaron como colaboradores para la recolección y análisis de la Información: Diana Marcela Betancourt (Asistente Observatorio Cali Visible), Andrés Murillo Micolta y Diana Vásquez Vélez (estudiantes de la Universidad del Valle y practicantes en el Observatorio Cali Visible), Jorge Bracamonte (estudiante de la Universidad Iberoamericana de Puebla – México y pasante en el Observatorio Cali Visible).

<sup>2</sup> Solo en aquellos municipios que posean categoría especial, primera y segunda, y que posean más de cien mil habitantes - Ley 617 de 2000 Art. 156.

informen sobre sus hallazgos en cuanto a la gestión financiera de los gobiernos locales: ingresos, gastos, endeudamiento. Por otra parte, son invitadas a recibir insumos o denuncias que provienen del ejercicio de control político y que puedan ser de interés fiscal. Finalmente, son sujetos de procesos electorales resultados de una terna “integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del municipio respectivo y uno por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...]”<sup>3</sup>.

En el desarrollo del proyecto de investigación “El control político a nivel local en Colombia: un estudio de caso al periodo de gobierno del alcalde Jorge Iván Ospina en Santiago de Cali”, una preocupación de investigación, ha sido indagar acerca de la dinámica que hay entre el control político del Concejo y el control fiscal de la Contraloría, como posibilidad de colaboración armónica<sup>4</sup>, coordinación o cooperación, para buscar mejores resultados en la gestión gubernamental. Con el fin de obtener respuesta a la manera como se da esa relación, y teniendo en cuenta que en la revisión de las actas del Concejo de ese periodo no se advierte la intervención significativa ni la presencia del Contralor, se indagó por la percepción que tienen los 21 concejales de Santiago de Cali acerca de esta relación. Adicionalmente y de forma complementaria, se exploró el conocimiento que la ciudadanía tiene sobre la importancia del control fiscal, así como de la visibilidad que ofrece.

156

Metodológicamente, la indagación se realizó a partir de encuestas. Para los concejales, 12 preguntas en las que se les interroga sobre el objetivo de las convocatorias o invitaciones que le hacen al Contralor para que asista a las sesiones de comisión y plenaria, pasando por la información que reciben sobre los resultados de investigaciones realizadas: oportunidad, transparencia, confianza y la coordinación que podría existir entre ambos entes de control<sup>5</sup>.

A la ciudadanía, con base en 100 encuestas aplicadas en cercanías de las instalaciones de la Contraloría de manera aleatoria, se le indagó acerca del conocimiento que tiene de las funciones que desempeña este ente de control: control fiscal, rendición de cuentas y tipo de servicios

<sup>3</sup> Ley 136 Art. 158.

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, art. 113.

<sup>5</sup> A los concejales se les hicieron 12 preguntas; 11 de ellas son cerradas y una abierta. A la ciudadanía, también 12 preguntas con iguales características.

que presta. Entre las atribuciones ciudadanas está entablar demandas o denuncias ante la Contraloría, sobre hechos que conozca y que atenten contra el patrimonio público: contratación público - privado, ejecución de obras, sobornos o fraudes detectados.

## Marco Conceptual

El Control Fiscal es una función pública que tiene como objetivo fundamental vigilar o fiscalizar la ejecución del gasto de las entidades públicas centralizadas o descentralizadas del orden local, regional o nacional: ingresos, gastos y en general, operaciones relativas a los bienes públicos. También se ejerce a particulares o privados que manejen fondos o bienes públicos, en la medida en que el proceso de modernización del Estado ha llevado a ceder a particulares, funciones que en el Estado de Bienestar eran de resorte estatal. El control fiscal verifica la legalidad de las actuaciones financieras pero también la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución de políticas, programas y proyectos. Implica, no solamente cumplimiento de normas y procedimientos financieros, sino también un control basado en resultados y en el cumplimiento de las metas sociales propuestas.

Como función pública, el control fiscal hace parte de los controles clásicos implantados por las democracias occidentales en sus diversas variaciones, y es un actor fundamental para lograr gobernanza (cumplimiento de la institucionalidad: leyes y reglas de juego), gobernabilidad (capacidad para conducir el desarrollo) y por ende legitimidad ciudadana. En ese sentido se funda en la concepción democrática del poder que se distribuye entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Cada uno ejerce funciones específicas que se encuentran determinadas en las constituciones y en las leyes. El ejecutivo tiene a su cargo la administración y gestión del desarrollo, y ejerce sus propios controles internos; el legislativo, según sea el régimen parlamentario o presidencialista, realiza un ejercicio técnico - político a la actividad administrativa; y el judicial se ejerce sobre los actos o hechos de los otros dos poderes, que vulneren derechos ciudadanos, denunciados por estos. Adicionalmente, los estados crean órganos técnicos con autonomía

funcional y presupuestal a los cuales les asignan tareas de control, como es el caso de las entidades que ejercen el control fiscal, denominados genéricamente tribunales de cuentas, auditorías nacionales o Entidades de Fiscalización Superior.

Desde el punto de vista del diseño institucional, existen tres modelos para ejercer las competencias propias de las Entidades de Fiscalización Superior y a diferentes niveles territoriales. Con base en ello, encontramos el modelo francés denominado Corte de Cuentas, el modelo italiano y español que es independiente de los poderes ejecutivo y legislativo con funciones jurisdiccionales, y el modelo angloamericano, de “Contralor General” o “Auditor General” según el caso. Este modelo incluye el control legal y de regularidad, pero no tiene funciones jurisdiccionales; incorpora el control de gestión con el propósito de verificar economía, eficiencia y eficacia en los actos de la administración pública.

Cada vez, el control fiscal tiene más razón de ser y demanda o exige mayor rigor. Los recursos públicos son escasos, a la vez que surgen más y más complejas demandas sociales. En ese orden de ideas son frecuentes los desequilibrios y déficits fiscales, acumulación de pasivos financieros por encima de las posibilidades reales de pago, concluyendo en drásticas medidas que generan parálisis en la inversión para el desarrollo, pues un significativo porcentaje de ingresos propios debe destinarse a programas de saneamiento fiscal<sup>6</sup>. A esto se suma los niveles de corrupción e irresponsabilidad en el manejo de los dineros y en la ejecución de programas y proyectos: planeación de tiempos, contrataciones, insumos, etc.

El control fiscal como función del Estado deriva exigencias de responsabilidad de un funcionario público sobre los recursos con los cuales financia los planes y programas de desarrollo. Como otras instancias de la estructura del Estado, no sólo exige el cumplimiento de sus propias responsabilidades, en este caso particular hacia el poder ejecutivo, sino que también es sujeto de control sobre el cumplimiento de sus funciones. En este orden de ideas, encontramos la rendición de

<sup>6</sup> En Colombia, Ley 550/1999 o de saneamiento Fiscal para por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales.

cuentas o *accountability* a terceros, a la ciudadanía, que es quien finalmente legitima las acciones de aquellos que detentan el poder de representarle en los diferentes órganos en los cuales está distribuido. La rendición de cuentas exige la entrega de resultados correspondientes a la respectiva gestión; implica transparencia, publicidad de los actos gubernamentales, un marco normativo que establezca las respectivas responsabilidades de la pirámide institucional e independencia institucional: “Responsabilidad, deber de informar o rendir cuentas a una autoridad más elevada respecto a recursos manejados o trabajo ejecutado” (Groisman y Lerner, 2000).

Los orígenes del control fiscal en América Latina datan de 1605, cuando Felipe III creó tres Tribunales de Contadores de Cuentas en las ciudades coloniales de México, Lima y Santa Fe de Bogotá, y como complemento, la reglamentación de sus funciones. Si bien dichos tribunales fueron creados para inspeccionar el funcionamiento de los organismos que administraban las colonias, así como la conducta y el desempeño de sus autoridades, se circunscribieron a defender los intereses del fisco: el control a los “caudales públicos” (Ídem, p. 88). Estos tribunales eran conformados por tres contadores que controlaban el recaudo más que los gastos y en oportunidades en las cuales se advertía defraudaciones, se iniciaba un juicio de cuentas. Este sistema se fundamentaba en el control formal y legal; en consecuencia, no incluía el control del gasto, ni se basaba en la verificación de metas ni de resultados, ni en la relación entre recursos utilizados y productos obtenidos.

En Colombia, con el nacimiento de la República, se impulsó la ley contra los empleados de Hacienda, la cual consagraba medidas drásticas para los funcionarios a quienes se les probara haber efectuado fraude o malversación de bienes públicos. La primera Constitución de la provincia del Socorro consagraba que las cuentas del Tesoro Público se divulgaran cada año para que sus contribuyentes se enterasen acerca de en qué se gastaban sus tributos.

Entrado el siglo XX, la llegada al país de 25 millones de dólares producto de la venta de Panamá, la llegada de empresas americanas como la United Fruit Company y la Tropical Oil Company, así como la incidencia de una serie de dificultades de carácter social, económico

y financiero que venían de tiempo atrás<sup>7</sup>, llevaron al presidente de ese momento, Pedro Nel Ospina, a solicitar asesoría técnica internacional. Con base en lo anterior, la Misión Kemmerer se hace presente y entre sus recomendaciones propone una estructura de control fiscal y se crea, por medio de la ley 42 de 1923, el departamento de la Contraloría con autonomía propia y con la función de controlar las finanzas públicas. En los años siguientes sus funciones se fueron ampliando y ajustando a los avances tecnológicos y a las exigencias del momento. Entre los ajustes figuró la “fiscalización, no sólo a las entidades gubernamentales sino también a las personas que dispongan o manejen bienes de la nación” (Mira, Juan Carlos, 2001).

Un nuevo salto se da en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente y de la Constitución de 1991. En ese escenario político se realizaron debates y denuncias acerca de la labor que las contralorías<sup>8</sup> habían venido cumpliendo, como era la contaminación política y burocrática y la dependencia que adquirían de congresistas, diputados y concejales que son quienes eligen los contralores. En ese orden de ideas y amparados en el marco del desmonte del Estado Providencia, los constituyentes realizaron cambios para el ejercicio de control fiscal, que hoy están vigentes. En primer lugar, las contralorías fueron ratificadas como entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. En segundo lugar, la gestión financiera para las entidades territoriales: departamentos y municipios quedó en cabeza de Contralores Generales, aunque no en todos los municipios<sup>9</sup>. En tercer lugar, el control se “realiza en forma posterior y selectiva”<sup>10</sup>; en cuarto lugar, con el fin de blindar las funciones fiscalizadoras de los vicios que se le endilgaban,

<sup>7</sup> Guerras internas como la de los mil días, conflictos sociales de relevancia como la Masacre de las Bananeras y la Primera Guerra Mundial. Además que la necesidad de invertir en la construcción de carreteras, el ferrocarril para integrar el país en momentos en los cuales era urgente la integración internacional, por demás, retrasada.

<sup>8</sup> En ese momento no sólo existía la Contraloría Nacional sino que también existían en el ámbito departamental y municipal.

<sup>9</sup> La ley 136, art.156, estableció que sólo los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera podrán crear y organizar sus propias contralorías. En aquellos municipios que no se encuentren dentro de estas categorías, el control fiscal lo ejerce las contralorías departamentales.

<sup>10</sup> Constitución Política Colombiana Art. 267.

“se estableció la posibilidad de que esa función fuese desempeñada por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado”<sup>11</sup>. En quinto lugar, se estableció que la vigilancia de la gestión fiscal estatal no sólo incluye el control financiero sino también control de gestión y de resultados, teniendo en cuenta la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Desde el punto de vista de los órganos de representación política, en Colombia la ley les confiere funciones de control político, mediante las cuales Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, convocan a rendición de cuentas a miembros del ejecutivo central, departamental o municipal. Este ejercicio de *accountability* por parte del ejecutivo y de *check and balance* por parte de las corporaciones públicas, garantiza la separación de poderes al hacer seguimiento y al evaluar los contenidos, avances o retrocesos de las políticas públicas en ejecución; la consecuencia jurídica de este tipo de control consiste en aplicar mociones de observación<sup>12</sup> y de censura<sup>13</sup>, según el caso.

Las corporaciones también tienen la facultad constitucional de elegir al contralor, el cual, como se ha señalado, ejerce el control fiscal<sup>14</sup>. En ese sentido y siguiendo esta disposición, el Concejo de Santiago de Cali posesionado para el periodo 2012-2015, escogió, de la terna que conforman el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali (dos postulados) y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Valle

---

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Este mecanismo permite al concejo formular un cuestionario a un funcionario local a fin de debatir sobre la manera cómo ejerce sus funciones, y eventualmente formular una observación crítica que es remitida al alcalde, con lo cual esa corporación manifiesta una crítica pública y un reproche político a ese servidor público (regulada en el art. 39 de la ley 136 de 1994).

<sup>13</sup> La moción de censura es el procedimiento por el cual las corporaciones públicas pueden exigir la separación del cargo de funcionarios de la rama del poder ejecutivo Artículo 313 Constitución Política, y se amplió la función para las corporaciones locales y departamentales, según el Adicionado. A.L. 1/2007, art. 6°.

<sup>14</sup> Constitucionalmente, el ejercicio del control fiscal, según el artículo 267 es posterior y selectivo, y su finalidad es la imputación de responsabilidades patrimoniales a las personas que manejan recursos del erario público. Si en dicho juicio el contralor percibe violaciones a la ley penal, deberá concursar copias a la Fiscalía para su investigación; de otro lado, si en el mismo ejercicio visualiza violación de las obligaciones inherentes al cargo que pudieran constituir falta disciplinaria, deberá remitir a la Procuraduría, las respectivas piezas procesales para el juicio disciplinario.

del Cauca (un postulado), a Gilberto Hernán Zapata, doctor en Derecho y Ciencias Políticas; de origen liberal, postulado por la bancada de su partido con el argumento de que “es un honor para la bancada liberal presentar este candidato que proviene de la academia y cuenta con una destacada hoja de vida”.

La postulación fue aceptada y ratificada de manera unánime por los integrantes de las bancadas que en el periodo en mención tienen asiento en el Concejo. Con base en lo anterior, la mayoría manifestó su reconocimiento y satisfacción haciendo alusión a “su experiencia en control fiscal y [capacidad para] actuar en la Contraloría en beneficio de las finanzas de Santiago de Cali”; “por ser reconocido en la ciudad de Cali por sus cualidades espirituales, profesionales y por su trayectoria y experiencia como abogado y como académico en los organismos de control donde ha estado”. “Quiero resaltar la labor del Tribunal Contencioso Administrativo (sic) al entregarle a este Concejo de la ciudad tres (3) hojas de vida de caleños y vallecaucanos reconocidos por su excelente labor y aceptados por la comunidad en general”. Como consecuencia, en el discurso de agradecimiento, el Contralor electo respondió manifestando que tendrá “una Contraloría de puertas abiertas que no permitirá el deterioro de las finanzas públicas o la primacía de los intereses particulares por encima del bien común” [...]. Concluyó diciendo que “no voy a ser inferior al reto y la confianza que hoy se me brindan”<sup>15</sup>.

162

## Relaciones Interinstitucionales: la Contraloría General de Santiago de Cali y el Concejo Municipal

### 1. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría: nivel de convocatoria

Según la dinámica del Concejo, en Cali, en sesiones de comisión y de plenaria es frecuente advertir la presencia del Contralor o de un delegado, independientemente del control político que la Corporación

<sup>15</sup> Las frases entre comillas fueron transcritas, textualmente, del Acta No. 004, del Concejo de Santiago de Cali, de Enero 10 de 2012.

esté realizando y de las sesiones destinadas, exclusivamente, a informes de gestión fiscal, que anualmente presenta la propia Contraloría. Ver Cuadro 1:

Cuadro N° 1. Convocatoria al Contralor

Número de veces	Concejales	Porcentaje
Una vez	12	56%
Dos veces	2	10%
Tres veces	2	10%
Ninguna Vez	5	24%
<b>Total</b>	21	100.0

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

En ese orden de ideas, hay concejales —el 56%— que en algunas ocasiones promueven la invitación, aunque otros —el 24%— manifiestan no haberlo convocado nunca porque “él hace presencia, al menos dos veces al año de forma obligatoria”. Además, como su presencia no es obligatoria, “no lo hacen o simplemente lo dejan a consideración de la mesa directiva”.

El objetivo de la convocatoria, según algunos, es solicitarle información —el 38%— sobre temas que debate el Concejo: hacer seguimiento a sentencias que regulan situaciones específicas, como el caso de la sentencia T29-2009, para que el municipio reconozca la igualdad de derechos a los recicladores, o los avances en la ejecución de obras por parte de la gerencia de Metrocali y los costos en que ha incurrido. Otros concejales no tienen claridad sobre las razones para convocarla, o tal vez desconocen las funciones que cumple; son los que contestaron que convocaban al funcionario para que hiciera control político —el 19%—, cuando esta tarea les corresponde a ellos. Hay otros concejales que buscan que el Contralor se informe sobre asuntos que son objeto de control político y que pueden ser de utilidad para sus investigaciones fiscales. No obstante, esa relación Control político vs. Control fiscal o viceversa, no es evidente. Varios llamados de advertencia sobre asuntos

fiscales, hechos por el contralor en un periodo, no tienen incidencia ni coincidencia con citaciones a funcionarios a control político. Tampoco se advierte que hayan sido tratados con antelación por esa corporación<sup>16</sup>. En un estudio previo realizado por el Observatorio Cali Visible<sup>17</sup> sobre el control político al gobierno de Jorge Iván Ospina, se hallaron denuncias e investigaciones de la Contraloría General del Municipio<sup>18</sup>, de la Personería, la Fiscalía y la Auditoría General de la Nación, así como noticias en la prensa escrita<sup>19</sup> que publicaban irregularidades en la contratación y en la firma de convenios interadministrativos en las que estaba incurriendo ese gobierno, pero no se encontró correlación con sesiones de control político, y cuando se encontraron, las citaciones para tratar esos temas fueron extemporáneas y los debates que se hacían, así como su incidencia, se manifestaban difusos y dispersos, dejando la sensación de un acto de protagonismo político más que un ejercicio técnico y proactivo.

Tratando de corroborar las respuestas de algunos concejales, respecto de la importancia que tiene la asistencia del Contralor a las sesiones, la investigación sobre control político a la gestión del gobierno de Jorge Iván Ospina arrojó resultados que debilita la tesis acerca de una dinámica de cooperación interinstitucional. Es posible que existan citaciones pero estas no son verificables con las actas revisadas. Por supuesto que su presencia o la de su delegado se advierte con cierta periodicidad, pero no sus intervenciones. Entre 2008 y 2011 hubo 516 citaciones a control político; de ellas, el Concejo efectivamente realizó el 40%. Dentro de este

<sup>16</sup> Se ha hecho una revisión de los diferentes llamados de advertencia publicados en la página de la Contraloría Municipal de Cali: <http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGTrRfmG9EJ> que corresponden a este gobierno y que no han sido objeto de control político. Un ejemplo: “la piratería en el servicio de transporte de la ciudad”, “Acción Preventiva, Ejecución Contrato 4151.1.14.26.005-10 Vías de Cali S.A.S- Grupo 1 Megaobras”, “el llamado a la reparación inmediata de la cubierta del velódromo Alcides Nieto Patino, diciembre de 2013.

<sup>17</sup> Un ejercicio realizado conjuntamente con la Corporación Transparencia por Colombia y la red de observatorio a concejos, en Colombia sobre Control Político.

<sup>18</sup> Aproximadamente cincuenta comunicaciones de advertencia recibió el Alcalde Jorge Iván Ospina durante su gobierno y el actual gobierno había recibido veintisiete, hasta el 28 de octubre de 2014.

<sup>19</sup> Autoridades tienen la mira en Cali y el Valle. Órganos de control han hallado diversas irregularidades en las principales obras que se construyen en la región. Mayo 21 de 2011. En: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/autoridades-tienen-mira-en-cali-y-valle>.

porcentaje las actas sólo reportan un 9% de presencia del Contralor y sus intervenciones un 1%; estas últimas, referidas a las sesiones en las cuales rindió informe de gestión; el resto aunque fue citado para intervenir no hizo uso de la palabra o lo hizo tangencialmente.

## 2. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría – nivel de coordinación

Siendo el Concejo y la Contraloría dos instancias de control a la gestión del Alcalde y a su equipo de gobierno, se infiere que podría existir una relación armónica, un nivel de coordinación o colaboración entre ellas, sin que ello signifique dependencia ni subordinación del uno hacia los otros. Convocar a sesiones, solicitar información sobre avances en las investigaciones relacionadas con la gestión financiera, aportar información, elevar denuncias, etc., son expresión de una labor mancomunada que no significa duplicidad ni interferencia en las funciones propias de cada ente de control: función jurídica/ función técnico - política y mucho menos de presión o manipulación. Tanto los informes que brinda la Contraloría al Concejo sobre el control fiscal que efectúa a las dependencias que tienen injerencia en el gasto, como las denuncias que le presenten los concejales para que realice investigaciones en materia fiscal, son garantía de un trabajo colaborativo, pero también respetuoso de los límites organizacionales.

Cuadro N° 2. Denuncias ante la Contraloría

Denuncias	Concejales	Porcentaje
Si	8	40,0
No	13	60,0
Total	21	100,0

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

En reciente entrevista el Contralor General de Santiago de Cali señalaba:” el Concejo ha sido respetuoso [...] Unos con su antigüedad han querido decir este cargo es mío, pero ninguno me ha dicho: necesito

que este resultado se dé así [...]. Las cuotas burocráticas se dan en todas las democracias pero [...] la autonomía, libertad e independencia del contralor no se puede limitar ni coartar porque alguien es cuota de uno u otro [...]. He rotado personal. En estos días hubo rotación y me llamó un concejal, y le dije: qué pena, usted manda allá”. (Gómez Colley, 2014).

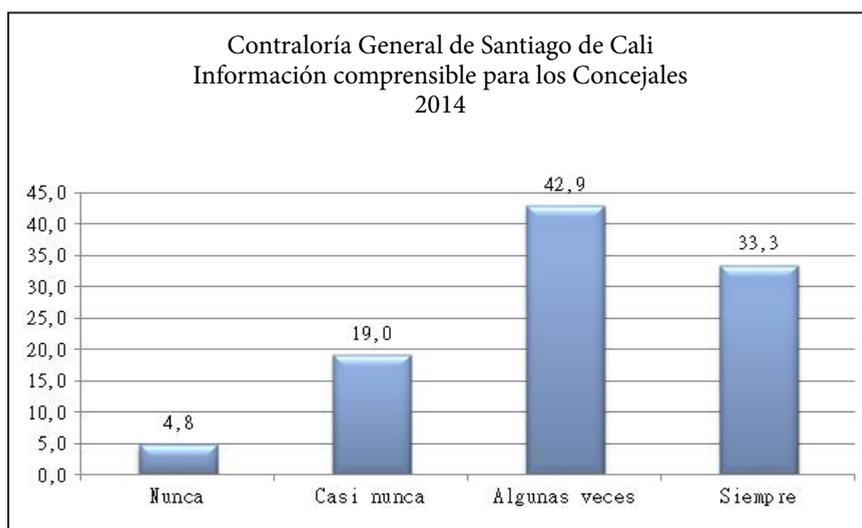
En los resultados de las encuestas diligenciadas por los veintiún concejales, la solicitud de información es preocupación de algunos, pero de manera aislada y no permanente. El 86% de los consultados no solicita información. Respecto a la eficiencia de la Contraloría para responderles, el mismo porcentaje que solicita información señala que la Contraloría la suministra sin inconvenientes y asevera que la reciben de manera oportuna, pero que contiene limitaciones, lo que posiblemente les desfavorece el control político sobre situaciones en las que se advierte inadecuada utilización de recursos públicos. Otros cabildantes consideran que la Contraloría es muy esquiva con la información, razón por la cual se ven limitados para acceder a ella.

Aunque hay concejales que dicen solicitar información sobre la gestión financiera del Municipio (ejecución presupuestal, plan de inversiones, monto de los contratos realizados y en proceso, costos de las obras en ejecución), según los resultados de la encuesta son pocos los que denuncian fenómenos de corrupción o de malos manejos de los bienes públicos —ocho de los veintiuno—, mientras un 60% señala que no hace denuncias. Una muestra más de ausencia de coordinación entre estas dos instancias de control, pues a través de un control político documentado se pueden evidenciar acciones que ameriten la investigación fiscal, máxime si durante las sesiones se hacen señalamientos que inferen actos de corrupción. Claro está que queda la duda sobre las razones para hacerlo: si estos obedecen a asuntos netamente políticos<sup>20</sup> cuando no hay sustento técnico ni documental.

Para la mayoría de concejales —el 62%—, la Contraloría no consulta sus opiniones para realizar sus investigaciones o evaluar hechos que tengan relación con lo fiscal y que ellos detectan; no obstante, seis concejales respondieron que sí son consultados y uno respondió que

<sup>20</sup> La llamada extorsión que en entrevistas, los mismos concejales señalan cuando se buscan ciertos beneficios: puestos, contratos.

siempre es consultado. Por otra parte, para el 58% no hay coordinación entre las dos instituciones y el 14% no sabe si la hay o no la hay. Esta dinámica lleva a inferir que entre los concejales no hay claridad sobre las competencias del control fiscal; tampoco coherencia entre una convocatoria o invitación al Contralor para que asista a las sesiones y advierta asuntos de gestión fiscal que son objeto de control político y la ausencia de denuncias; mucho menos su utilidad para fortalecer la gestión de control político propiamente. En ese orden de ideas, ¿en qué se fundamentan las invitaciones o convocatorias para que el contralor asista a las sesiones de control político? ¿Para qué les sirve la Contraloría? ¿Qué importancia tiene la gestión fiscal para su gestión política? De los resultados obtenidos en la encuesta aplicada se puede inferir que la relación con la Contraloría obedece a coyunturas y a actuaciones personales más que corporativas.



Fuente: Observatorio Cali Visible

### 3. La percepción del Concejo sobre la gestión de la Contraloría – Calidad de la información

Los resultados, respecto de preguntas que pretenden medir la percepción sobre la información que reciben de la Contraloría: comprensible,

oportuna, sin alteraciones, transparente, ambigua<sup>21</sup>, el 43% manifestó que la información, en algunas veces, es comprensible pero para un 24% no lo es.

Cuadro N° 3. Información Alterada

Categoría	Número	Porcentaje
Siempre está Alterada	1	5%
Casi siempre Alterada	2	10%
Algunas veces Alterada	7	33%
Nada Alterada	6	29%
No sabe/no contesta	5	24%
<b>Total</b>	21	100%

Tabulación y sistematización: Observatorio Cali Visible - Javeriana Cali

Aunque quienes siempre comprenden la información son apenas el 33%, la mayoría considera oportuna su recepción. La pregunta a hacerse, independiente de la oportunidad con que llega la información, es el aprovechamiento que puedan darle para la eficacia en su gestión de control político, cuando no la comprenden<sup>22</sup>. Falta de comprensión sobre una información de carácter fiscal, en un dignatario que representa los intereses de los ciudadanos y que tiene que ver con el manejo de los recursos públicos genera incertidumbres hacia las capacidades técnicas de quienes asumen cargos en las dos instituciones: sean por acción, sean por omisión.

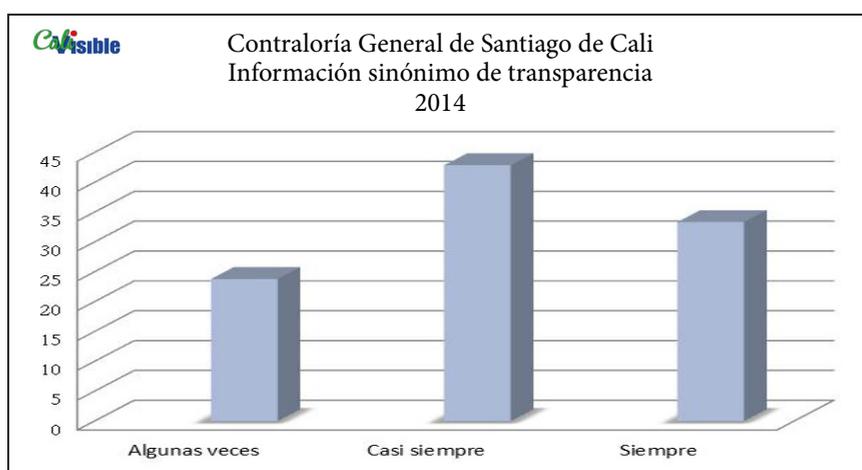
En cuanto a la alteración de los datos —por maquillaje o errores—, un 24% no sabe si los datos son alterados o no. Sin embargo, hay una

<sup>21</sup> En general, la Contraloría tiene como requisito remitir 21 documentos con el fin de realizar una cobertura total de información.

<sup>22</sup> En la documentación revisada para la investigación sobre el Control Político a la gestión del gobierno de Jorge Iván Ospina. Investigación, en curso por parte de miembros del grupo de investigación DEIS e IJUD: Rosalía Correa y Luis Freddyur Tovar, sobre el contenido total de las actas de las sesiones de Plenaria destinadas a hacer Control Político no se encontraron evidencias o alusión a informes con resultados de investigaciones entregados por la Contraloría General de Santiago de Cali.

aparente correlación entre quienes señalaron que la información no era comprensible y quienes consideran que es alterada. No obstante, no hay una posición objetiva respecto de la alteración de un documento, cuando éste no se comprende.

Pero independientemente de la apreciación anterior, hay una tendencia a percibir alteraciones —48%— siempre, casi siempre y algunas veces. Un elemento a considerar, en términos de la confianza que puedan advertir los concejales, en el órgano de control fiscal.



Ahora, si bien es cierto que entregar información oportuna es sinónimo de transparencia y rendición de cuentas, también es cierto que la transparencia puede entrar en contradicción con la ausencia de información comprensible y con la percepción de que los datos entregados estén alterados o maquillados, pues el significado de alterado podría convertirse en sinónimo de no transparencia, o también en debilidades o ausencia de idoneidad o de capacidades técnicas de quienes trabajan los datos, elaboran y comunican la información, como también de quienes la interpretan.

#### **4. Conocimiento y percepción Ciudadana sobre las funciones de la Contraloría General del Municipio de Santiago de Cali**

Para la obtención de los datos que soportan esta parte del ejercicio, se realizaron cien encuestas en las instalaciones del Centro Administrativo

Municipal CAM, donde se encuentran las oficinas de la Contraloría, pero también en sus alrededores pues el público que acude diariamente a esa dependencia es esporádico.



170

La edad y el sexo de los encuestados aparecen en los gráficos adjuntos. Los abogados y los arquitectos son los profesionales que en mayor proporción solicitan servicios: 20% y 15% respectivamente. El resto se clasificó en un popurrí de profesiones, cargos o actividad laboral.



De las respuestas obtenidas, el 62% de los encuestados identificó como función de la dependencia, el “ejercicio de control fiscal”; otros indicaron como función: “vigilar el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo” (12%). Teóricamente esta es más una función de control político, pero un contralor que realiza llamados de advertencia sobre actuaciones o hechos que pondrían en peligro el patrimonio público directa o indirectamente estaría contribuyendo al cumplimiento de programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo. Además, con las reformas constitucionales el Contralor tiene funciones de control sobre los resultados y el cumplimiento de metas que estarían en el marco de los planes de desarrollo: políticas y programas.

Función que cumple la contraloría

Aprobar El Presupuesto Municipal	Rendir Informes al Concejo Municipal	Vigilar el Cumplimiento de las Metas del Plan de Desarrollo	Ejercer Control Fiscal	Capacitar en Asuntos del Presupuesto	No Sabe/ No Contesta	Total
1	5	12	62	6	14	100
1%	5%	12%	62%	6%	14%	100%

Sistematización: Observatorio Cali Visible

Manifestaciones de advertencia como las siguientes, llevan a inferir su incidencia en la ejecución de programas del Plan de Desarrollo: La terminación de obras del Sistema de Transporte Masivo en los tiempos acordados: “Las recurrentes suspensiones y prórrogas a los contratistas de las obras del MÍO, ocasionadas por la falta de diseños definitivos, fueron cuestionadas a Metrocali por la Contraloría Municipal, en el informe auditor de la vigencia 2012 entregado este año por el organismo de control fiscal”.<sup>23</sup> El llamado a “enfrentar las condiciones financieras del Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel” porque se está poniendo en

<sup>23</sup> Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/contraloria-municipal-puso-lupa-sobre-obras-mio-aun-entregan>.

riesgo su permanencia como institución prestadora de servicios para el adulto mayor.

En los hechos señalados, la Contraloría, en su llamado de advertencia, expone las dificultades financieras a las que se puede ver abocada la dependencia o la institución, preocupándose directa o indirectamente, de las consecuencias derivadas y que podrían conducir a incumplir políticas públicas del periodo<sup>24</sup>, propias del plan de desarrollo<sup>25</sup>. En síntesis, si bien el control fiscal es una función dirigida a los resultados de la gestión financiera, también puede explicarse como un aporte, cuando se ejerce como función de advertencia, para buscar o presionar el cumplimiento de objetivos, programas y proyectos del plan de gobierno. Visto desde esta perspectiva, el control fiscal trasciende de una función exclusivamente fiscal hacia una labor más integral y transversal<sup>26</sup>.



<sup>24</sup> El Plan de Desarrollo 2012-2015 se propone en la línea 4 de *CaliDa un entorno amable para todos* “una movilidad efectiva priorizando [...] el uso de transporte masivo” y en la línea 2 de *CaliDa Bienestar para Todos*, “el fortalecimiento de todos los aspectos de protección social integral, de nutrición, de salud [...] en el marco de derechos que corresponden a las/los adultos mayores.”

<sup>25</sup> Gilberto Hernán Zapata. Función de Advertencia “Hospital Geriátrico y Ancianato San Miguel” de 02/10/2014 Radicado No. 2014-4111-008958-2. Recuperado de: [http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIIt9\\_mG9EJ](http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIIt9_mG9EJ).

<sup>26</sup> Un llamado de advertencia puede interpretarse como una acción política positiva o negativa; según las relaciones o la actitud del contralor hacia el gobierno local y viceversa.

No parece haber un porcentaje de ciudadanos, entre los encuestados, solicitando servicios de la Contraloría; sólo el 27% lo ha hecho pero para hacer peticiones. Llama la atención el hecho de que habiendo claridad sobre la principal función de un contralor, se llega a la dependencia a hacer peticiones que no se corresponden con el control fiscal, como: solicitar cobertura educativa para un hijo, mantenimiento de vías, quejas por la contaminación visual con el exceso de antenas, peticiones para reconsideración de los avalúos catastrales vigentes. Por el contrario, no se advierten, denuncias o quejas sobre hechos de corrupción o que se relacionen directamente con un detrimento patrimonial: sobreprecio para una compra, sobreprecio para una contratación público-privado, sobornos o fraudes.

El gráfico siguiente sistematiza un ejercicio realizado por la Contraloría General del Municipio sobre las quejas que recibe de parte de los caleños. Todas apuntan a problemas o fallas en la gestión administrativa y cuyo control está en las funciones de la Personería. La recepción sobre quejas relacionadas con la gestión Empresas Municipales y Educación para los dos periodos es lo más relevante. Sin embargo, no se recibieron denuncias sobre asuntos relacionados con sobornos, malversación de fondos públicos, extorsiones, etc. que sí son asuntos a investigar por parte de la Contraloría.



Fuente: Contraloría general de Santiago de Cali

Hay que destacar el esfuerzo institucional, en general, que por varios medios se hace para estimular espacios de control social<sup>27</sup> y para que la ciudadanía haga uso de su derecho a la denuncia; sin embargo, todavía esta preocupación no obtiene réditos a favor. Como consecuencia, si el ciudadano que consulta los servicios de la Contraloría realiza peticiones como las señaladas, no solo muestra ausencia de claridad sobre el significado de las funciones de control fiscal sino que la dependencia consultada pierde eficiencia y efectividad para el tratamiento de las acciones propias.

Hay otra variable que muestra el desconocimiento de quienes fueron encuestados para este ejercicio, como es el de su participación, desde el control social en la rendición de cuentas; aunque el Contralor cumple esta función y divulga la actividad por los medios de comunicación, entre los encuestados hay casi un total desconocimiento. Sólo aquellos que indicaron la plazoleta Jairo Varela tenían alguna idea pues, en el actual periodo, el acto de rendición de cuentas se celebró en el teatro Imbanaco y fue transmitido, en pantalla, desde esa plazoleta.

174

La rendición de cuentas a la ciudadanía es una función que contribuye o facilita el control social, que es una labor ciudadana, para conocer el nivel de cumplimiento de la acción pública y sus resultados. Se constituye en un espacio para la formación de cultura ciudadana e identidad con sus instituciones. Frente a esto, las instituciones públicas deben trabajar arduamente porque los ciudadanos, muchos de los cuales no son sujetos de derechos en el amplio sentido de la palabra (políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales) se resisten a desempeñarse como tales cuando se trata de conocer acerca del funcionamiento de las diferentes instituciones, su estructura de gestión y sus competencias; sin embargo, demandan atención y servicios que no necesariamente son del resorte o especificidad de una determinada institución y cuando no son correspondidos manifiestan inconformidad hacia el Estado.

No obstante, las incoherencias o imprecisiones acerca de lo público, hay alertas de formación que se advierten cuando se pregunta por la

<sup>27</sup> Audiencias ciudadanas promovidas por la Comisión Regional de Moralización donde tienen asiento los contralores departamentales y municipales, así como los Talleres de Socialización de la nueva Ley de Transparencia y del derecho ciudadano de acceso a la información.

importancia que le dan a la rendición de cuentas del Contralor: el 75% de los encuestados la considera importante “porque la ciudadanía debe enterarse del cómo se invierte el dinero público”<sup>28</sup>.

## Conclusiones

La Gobernabilidad, es decir, la “capacidad para conducir el carro del desarrollo” está ligada no sólo a la gestión propiamente del gobernante —la gobernanza— sino también, en los sistemas democráticos, a la dinámica que le imprimen otros actores sociales y políticos; el juego de pesos y contra pesos que no sólo se circunscribe a la relación ejecutivo-legislativo mediante el control político sino también a otras instancias de control como el control fiscal y el control social. En ese orden de ideas ejercer control garantiza transparencia y favorece el cumplimiento de metas, programas y proyectos. Aún más, independiente de la autonomía y responsabilidades que cada uno asume, no son dinámicas excluyentes ni individualizadas.

De este ejercicio que se ha concentrado en la labor de la Contraloría General de Santiago de Cali como ente de control fiscal y en sus relaciones con el Concejo y con la Ciudadanía se tendrían las siguientes conclusiones:

De las encuestas diligenciadas con los concejales, se deja entrever dificultades para una relación fluida y colaborativa. Se infiere una relación más individualizada. El órgano de control político que tiene, como una de sus responsabilidades la elección del contralor, parece circunscribirse, en este asunto, a hacer la tarea. Según las encuestas, no es claro el objetivo de invitar a la Contraloría a sesiones de control político; tampoco es claro el sentido o la importancia que puede brindarles la información que aportan las investigaciones o los llamados de advertencia del control fiscal para promover control político o para justificarlo. Entre los 21 concejales no hay una posición unificada acerca del para qué les sirve la Contraloría, que utilidad puede ofrecerles, porque un porcentaje de respuestas señaló que no comprende la información que recibe; además, suponer alteraciones

---

<sup>28</sup> Respuesta dada a la pregunta abierta sobre los motivos para considerar válida la rendición de cuentas de un funcionario con responsabilidades políticas.

en la información suministrada, deja entrever ausencia de confianza en el ente de control y por consiguiente su no aprovechamiento.

Entre la ciudadanía también hay dificultades para una mayor comprensión y apropiación de su papel como ciudadano de derechos; no sólo como demandante de servicios sino también como actor con funciones públicas: el control social. Ello, en la escala de derechos, implica mayor conocimiento político sobre el papel que desempeñan las instituciones del Estado y sus deberes hacia los ciudadanos. Concretamente, se infiere incoherencia en cuanto a la concepción ciudadana sobre las funciones de un ente de control fiscal y las características de sus demandas que no apuntan a ello: “La gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Art. 268 – 10. Constitución Política de Colombia.

## Bibliografía

- Concejo Municipal de Cali. (1999). *Nuevo Compendio Normativo Municipal*. Ley 136.
- Constitución Política de Colombia
- Contraloría General de Santiago de Cali. [http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIt9\\_mG9EJ](http://www.contraloriacali.gov.co/rendicion-de-cuentas/funciones-advertencia#.VGIt9_mG9EJ)
- Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública. (2009) “Elementos Básicos del Estado Colombiano”. En: *Guías para la gestión pública territorial* No. 1. Editorial Imprenta Nacional de Colombia.
- El País. (2012). Sábado 07 de Enero de 2012. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/elpais/cali/noticias/concejo-eligio-gilbertohernan-zapata-como-nuevo-contralor-cali>
- Gómez Colley, Judith. Editora de Poder. (2014). “El Concejo sabe que no me presto para presiones”. En: Diario *El País* de Cali: Lunes 27 de Octubre de 2014, pg. A4. Cali: El país.
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia. (2000). “*La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*”. En CLAD (Comp.): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, pp. 75 – 115. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Mauriel, A. (2013). “Antecedentes del Control Fiscal”. En: Diario *El tiempo*, Octubre 25-2013. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/DR-106257>.
- Mazo Giraldo, Hernán Alonso. (2007) *El Control Fiscal en Colombia*. Librería Jurídica Sánchez R.
- Melo, Jorge Orlando. La República Conservadora. En: *Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango*. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo5.htm>
- Mira, Juan Carlos y otros. (2001). *El control fiscal en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Recuperado de: <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis03.pdf>.
- Municipio Santiago de Cali. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. CaliDa una ciudad para todos*. Recuperado de: <http://www>.

[cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_municipal\\_2012\\_2015\\_pub](http://cali.gov.co/planeacion/publicaciones/plan_de_desarrollo_municipal_2012_2015_pub).

Ochoa Díaz, Héctor. (2004). “Propuesta de un modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano”. *El sistema de Control Fiscal Nacional. Anuario Jurídico*.

Younes Moreno, D. (2006), “El Derecho del Control Fiscal”, Pág. 150, Grupo Editorial Ibáñez.

# El Cine y la Reconstrucción de la Memoria

*Film industry and the  
reconstruction of memory*

Recibido: 27 de noviembre de 2014    Aprobado: Enero 22

---

FARID SAMIR BENAVIDES VANEGAS, PhD\*



---

\* Profesor Asociado. Director Área de Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología.  
Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.  
E-mail: fs.benavides@uniandes.edu.co

## Resumen

Desde la transición a la democracia, muchas novelas y películas se han escrito sobre la guerra civil. Incluso los libros que fueron escritos durante la dictadura pero censurados por el régimen, han visto la luz de nuevo y han sido ampliamente leídos por una población educada y no educada. Pero es el cine el espacio en el que la discusión pública sobre la guerra civil y la dictadura ha eludido las limitaciones impuestas por el pacto del olvido. El cine se ha convertido en un instrumento de memoria, que trae a la luz las violaciones pasadas, las muestra directamente en la esfera pública y llama nuestra atención sobre lo que “realmente” pasó. En este sentido, es más eficaz que los libros y artículos académicos en traer la memoria del olvido, en la dignificación de las víctimas. El cine nos muestra una versión de la historia, una versión no contada hasta ahora. En este artículo quiero introducir la discusión sobre la memoria como parte de los procesos de transición a la democracia y analizaré tres películas que han introducido el debate sobre la guerra civil y la dictadura, a saber: *Soldados de Salamina* (David Trueba, 2002), *Las Trece Rosas* (Emilio Martínez-Lázaro, 2007), y *Salvador Puig Antich* (Manuel Huerga, 2006).

**Palabras clave:** Cine, Guerra Civil Española, Transición a la Democracia, Memoria, Justicia Transicional, Impunidad.

## Abstract

Since the transition to democracy in Spain, many films and novels have been written about the Civil War. Even books that were written during the dictatorship but censored by the regime have again seen the light and have been widely read by an educated and uneducated population. But it is the space of film where public discussion of civil war and dictatorship has circumvented the restrictions imposed by the Pact of Oblivion. The film has become a kind of memorial that brings to light past violations, it presents it directly into the public sphere and draws our attention to what “really” happened. In this sense it is more effective than books and scholarly articles to bring the memory from oblivion, in protecting the dignity of the victims. Film shows us a side of the story, a version untold until now. In this article I want to introduce the discussion on memory as part of transitions to democracy and discuss three films that have entered the debate on the civil war and dictatorship, namely: *Soldados de Salamina* (David Trueba, 2002); *Las Trece Rosas* (Emilio Martínez-Lázaro, 2007) and *Salvador Puig Antich* (Manuel Huerga, 2006).

**Keywords:** Film, Spanish Civil War, Transition to Democracy, Memory, Transitional Justice, Impunity.



## Introducción

En 1939, luego de tres años de guerra civil, Francisco Franco se convirtió en dictador de España. En un gobierno profundamente católico y de bases fascistas, Franco ejerció el poder con mano de hierro, sometiendo a una persecución intensa a los republicanos y a cualquier persona que se opusiera a su régimen. Finalizada la guerra civil, los republicanos derrotados debieron someterse a un exilio, ya fuera interno o externo, sin posibilidad alguna de recuperar la democracia en el corto plazo. El régimen buscaba eliminar cualquier forma de oposición, incluso aquella ejercida por los liberales. Como consecuencia del proyecto totalizador del franquismo, toda la vida de los españoles fue transformada: desde la forma de vestir, las canciones que podían cantar, las películas que podían ver, incluso las novelas que podían leer. La memoria del pasado fue controlada y reconstruida por aquellos en el poder (Aguilar, 2008).

Luego de casi cuarenta años de gobierno autoritario, con su muerte en 1975 se dio comienzo a un proceso de transición. Las elecciones que las élites tuvieron que tomar se concretaron en una política de olvido del pasado, lo que llevó a que ese proceso fuera conocido como un “pacto del olvido” (Davis, 2005; Cercas, 2009). Durante la mayor parte del periodo transicional a la democracia, ese pacto del olvido permaneció incuestionado. Sin embargo, debemos preguntarnos en qué consistió ese pacto. ¿Los españoles decidieron olvidar el pasado? ¿Hubo un pacto por el cual las élites imponían una prohibición de recordar? La cuestión es mucho más compleja. En ese periodo no hubo una discusión política sobre el pasado. Cada vez que ese pasado intentaba ser traído a discusión en los espacios públicos, se afirmaba que ese era el papel de los historiadores, esto es, el pasado es para éstos, el presente para los políticos y la ciudadanía. Sin embargo, en las novelas y en el cine eso no fue así. Se reeditaron las novelas de la guerra civil, como las de Mercé Rodoreda, y nuevas novelas se produjeron. Hoy en día existe una proliferación de novelas sobre el pasado reciente, entre las que vale la pena destacar la serie de seis libros que planea publicar Almudena Grandes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De esta serie ya ha publicado Inés y la alegría, El lector de Julio Verne y Las tres bodas de Manolita.

Frente a la ausencia de políticas de memoria, las producciones literarias y el cine se convirtieron en los espacios donde la memoria era reconstruida. Este papel se acentuó en la era de la memoria histórica, como denomina Javier Cercas al periodo desde 2006, en el que se han establecido políticas públicas tendientes a sacar el pasado del olvido a que se le había sometido (Cercas, 2014a; Cercas, 2014b). De repente las producciones literarias y fílmicas sobre el pasado —de la dictadura o de la guerra civil— aumentaron. Los recorridos de la memoria destacaron lugares de la lucha sindical; los ayuntamientos publicaron autores locales que contaban las historias de la represión en sus pueblos. Era el tiempo de la memoria y de la superación del pasado por medios diferentes a los de la justicia penal o de mecanismos institucionales como la Comisión de la Verdad. Frente a la ausencia de una verdad discutida colectivamente o de una tramitación jurídica del pasado, la memoria se convirtió en el mecanismo transicional por excelencia.

En este artículo quiero introducir la discusión sobre la memoria como parte de los procesos de transición a la democracia. Después de presentar los argumentos teóricos, quisiera contar una breve reseña de la transición a la democracia y el camino que condujo al Pacto del Olvido para analizar finalmente tres películas que han introducido el debate sobre la guerra civil y la dictadura, a saber: *Soldados de Salamina* (David Trueba, 2002); *Las Trece Rosas* (Emilio Martínez-Lázaro, 2007) y *Salvador Puig Antich* (Manuel Hueriga, 2006). Esta mirada no es exhaustiva. No afirmo que esas películas hayan sido las únicas que han producido memoria. Es notoriamente ausente la serie de televisión *Cuéntame*, que sigue la vida de una familia desde 1968 y pasa por todo el periodo de transición y post transición. La elección de estas películas es arbitraria, simplemente han sido las más comerciales y en esa medida las que han llegado a más público. Mucho se queda por fuera, pero analizarlo iría mucho más allá de los límites de este trabajo.

## El ámbito de la Justicia Transicional<sup>2</sup>

La Justicia de Transición es un campo académico y de políticas públicas que sigue creciendo. En diferentes partes del mundo, las políticas de justicia transicional se han aplicado con el fin de hacer frente a un pasado de gobiernos autoritarios y de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Bell, 2009). Originalmente, la idea de la justicia transicional se ocupaba de la persecución penal y sanción de los responsables de delitos graves y por eso el discurso del derecho penal dominó el campo. Hoy en día abarca diferentes disciplinas y metas.

La idea de la justicia transicional como un campo, emerge con los procesos de transición en Europa Central y América Central. Es cierto que antes de estos procesos se hablaba de transición a la democracia, como en España y Argentina, pero la idea de ejercer una justicia de transición es nueva. Estos debates se centran en la necesidad de hacer frente a los crímenes del pasado con un proceso en el que la justicia penal ha desempeñado un papel central (Arthur, 2009). El término y el concepto de justicia transicional encontraron un lugar con la colección editada por Kritz y publicada por el Instituto Estadounidense para la Paz (Kritz, 1995). En el año 2000, Ruti Teitel publicó un libro donde resumió los principales debates y demostró que la justicia de transición abarca diferentes disciplinas y aspectos, como la memoria y la conmemoración, la verdad y la reconciliación, y la transformación institucional (Teitel, 2000; Teitel, 2003).

La pregunta sobre qué hacer para enfrentar a un pasado de violaciones masivas de derechos humanos, no es nueva. Jon Elster (2006), afirma que desde la antigua Grecia los Estados han diseñado medidas para hacer frente al pasado y para garantizar la estabilidad de la nueva democracia o del nuevo gobierno, y por ello en su estudio sobre la justicia transicional se ocupa de experiencias tan disímiles como la griega, la francesa y la alemana posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es preciso

---

<sup>2</sup> Hago un análisis mucho más extenso de este tema en la introducción a mi futuro libro *Las confesiones judiciales y la memoria del conflicto en el proceso de justicia transicional de Colombia* (a publicar en 2016).

aclarar que en estos casos lo que tenemos es medidas para hacer frente al pasado, pero ellas no se enmarcan en un contexto de justicia y sobre todo, no buscan garantizar la justicia de la transición, por lo que llamarlas mecanismos de justicia transicional es completamente anacrónico (Skinner, 1988).

Debemos distinguir el campo de la justicia transicional, de las prácticas o mecanismos de superación del pasado que hoy caben dentro del campo de la justicia transicional. Estas son medidas que se han aplicado en el pasado para hacer frente al mismo, pero no necesariamente se han enmarcado en un discurso general que busque garantizar la justicia de la transición o que busque la superación del pasado (Amery, 2004). Por ello es importante reconocer que si bien hay medidas que hoy llamamos de justicia transicional, sólo adquieren sentido como tal cuando forman parte de una estrategia que busca garantizar la justicia de la transición y cuando forman parte del campo de la justicia transicional. De lo contrario terminaríamos llamando mecanismos de justicia transicional a todas las medidas penales que en el pasado se han empleado para juzgar y sancionar a los represores. Esta es la lógica, equivocada en mi opinión, que utiliza Elster y por ello él encuentra que en la antigua Grecia y en la Revolución Francesa, se aplicaron mecanismos de justicia transicional.

Lo cierto es que la justicia transicional sólo adquiere sentido en el contexto de una transición a la democracia o al post conflicto, aunque originalmente sólo se hablaba de ella como parte de un proceso de transición de la dictadura a la democracia (O'Donnell & Schmitter, 1986). Es decir, sólo es posible hablar de justicia transicional como consecuencia de un proceso de construcción intelectual de un campo que se origina con la discusión teórica de los años ochenta sobre las transiciones a la democracia en América Latina y en la Europa oriental.

Timothy Garton Ash, en su revisión del libro seminal de la justicia transicional, editado por Neil Kritz, introduce cuatro preguntas que son fundamentales para comprender la cuestión de la justicia transicional. En primer lugar se pregunta si es necesario recordar el pasado o simplemente olvidarlo y mirar hacia el futuro; en segundo lugar, se pregunta sobre cuándo ocuparse del pasado; en tercer lugar, quién se encarga de ello; y, en cuarto lugar, cómo ocuparse del pasado. Luego de un análisis de las diferentes alternativas se inclina por la historia y no

por el derecho, pues son los historiadores quienes tienen los elementos para enfrentarse al pasado y para dar cuenta de él, sugiriendo incluso que el término justicia transicional fuera cambiado por el equivalente en inglés de *Geschichtsaufarbeitung* y *Vergangenheitsbewältigung*, que se podrían traducir como tratando el pasado, trabajándolo, confrontándolo, resistiéndolo, o enfrentándolo (Arthur, 2009: 332; Ash, 1998).

Teniendo en cuenta que la discusión no es sobre el papel de la historia, en el caso de la justicia transicional se observa que los objetivos son de corto y no de largo plazo, pues sus preocupaciones no son realmente acerca de dar cuenta o de enfrentar el pasado, sino acerca de la transición política y la mejor manera de superarla. Sin embargo, esta afirmación debe ser tomada con cuidado, pues en épocas recientes el imperativo de la memoria ha llamado la atención sobre la cuestión de la verdad y de la memoria y ha obligado a repensar las relaciones entre la memoria y la historia, por una parte, y la verdad judicial y la verdad histórica, por la otra (Hayner, 1994; Jelin, 2002).

En la primera ola de transiciones a la democracia, el derecho penal se utilizaba como parte de una estrategia de la venganza, como en Portugal, pero en la mayoría de los casos, las élites decidieron borrar el pasado y tener un nuevo comienzo. Justicia, reconciliación e incluso el reconocimiento de las víctimas fueron consideradas como metas demasiado altas como para sacrificar la paz o la democracia. La paz y la democracia se convirtieron en metas altas que legitiman una política de olvido y perdón (Barahona, 2002).

Argentina y Chile son casos paradigmáticos de olvido. En estos países se detuvieron los juicios contra los culpables debido a las leyes de obediencia debida y punto final, en el primero, y a las auto-amnistías, en el segundo (Fernández, 2006).<sup>3</sup> Pero la denuncia que fue presentada a los jueces españoles, principalmente el juez Baltasar Garzón, dio lugar a la constitución de una nueva situación para los ex dictadores. Si ellos no iban a ser juzgados en su propio país, la justicia internacional o transnacional estaba lista para hacer su trabajo. No es sorprendente que tanto la Junta argentina como los miembros de la dictadura chilena se enfrentaran luego

---

<sup>3</sup> Esto ha cambiado con la persecución penal en Argentina luego del caso Simón (2005) y de la persecución nacional a Pinochet.

a juicios en sus propios países por los graves crímenes cometidos durante su régimen (Aguilar, 2008). Frente al olvido, las alternativas eran las políticas de memoria no oficial, los juicios de la verdad, las comisiones de la verdad, y en general cualquier medida que permitiera una superación del pasado (Pastor, 2007). En la siguiente sección analizo la cuestión de la historia y de la memoria y posteriormente me ocupo de la discusión sobre la verdad y la memoria. Frente a la ausencia de políticas oficiales, las iniciativas culturales como el cine plantean otra verdad y otro espacio de reflexión.

## Memoria e Historia

En los estudios sobre la justicia transicional se discute sobre el papel de la verdad y de la memoria y sobre el papel de la verdad judicial y la verdad histórica. No me detendré a analizar estas relaciones de las que ya me he ocupado en otro lugar (Benavides, 2013; Benavides, 2016), pero sí quiero presentar algunos comentarios sobre estas dos cuestiones.

186

Para el historiador italiano Carlo Ginzburg, lo propio de los historiadores es valerse de los contextos para hacer conjeturas; en el caso del juez el contexto le sirve para descubrir en ellos circunstancias atenuantes o eximentes de la responsabilidad. El juez utiliza las contradicciones como obstáculos sin mayor importancia, en tanto el historiador las utiliza para someter a crítica la evidencia restante (Ginzburg, 1999). Esta es una visión limitada del trabajo del juez, y por la presentación que Ginzburg hace de su propio trabajo de historiador es fácilmente perceptible que no hay mayores diferencias en la forma en la que se aproximan uno y otro al trabajo que realizan.<sup>4</sup>

La verdad judicial supone una labor de investigación, pero sobre todo de confrontación entre las partes, cada una exhibiendo su propia verdad e intentando imponerla dentro de las reglas del juego. El cumplimiento del procedimiento es el que determina si se ha dado o no una verdad válida dentro del proceso judicial. En el caso de la historia, la cuestión es diferente. El historiador debe tener en cuenta las diferentes fuentes y

---

<sup>4</sup> Sobre este punto ver también Dennis Paterson (1996).

debe buscar una verdad substancial. Es cierto que hay métodos validados de encontrar la verdad, pero es sólo aquella que genera consenso, la que puede ser denominada verdad histórica. En consecuencia, la oposición entre una y otra está dada también por la idea del consenso (verdad histórica) o la de imposición autoritativa (verdad judicial).

El juicio del historiador es, por el contrario, provisional, pues puede ser modificado según las nuevas evidencias —como en la acción de revisión— o por medio de nuevas interpretaciones. Sin embargo, el rasgo más importante es que el historiador carece de la autoridad para imponer su juicio sobre los hechos, debe aportar elementos de convicción, pues son estos los que determinan que haya consenso alrededor de sus interpretaciones. En el caso del juez el consenso es previo y viene dado institucionalmente.

Es importante tener en cuenta que la verdad —judicial y no judicial— contribuye a la memoria. Por lo tanto esa memoria está determinada por aquello que es memorable y la justicia en esto juega un papel muy importante. Al lado de esto se ubica la discusión sobre la relación entre la memoria y la historia y la unión entre estos dos campos. Para algunos autores, siguiendo de manera muy dogmática la obra de Maurice Halbwachs, la memoria sólo puede ser colectiva y por lo tanto la idea de una memoria histórica es problemática (Bergalli, 2010). Otros autores cuestionan la concepción de Halbwachs pues consideran que la memoria es individual y no tiene por qué perderse en un colectivo, en tanto otros destacan el carácter de fuente de la historia que tiene la memoria y de corrección de ésta que tiene la historia (Halbwachs, 2004; Aguilar, 2008).

De acuerdo con Leebaw (2008: 107), uno de los objetivos tradicionales de la justicia transicional es el establecimiento de un record histórico de la violencia política, todo ello con el fin de combatir la negación de la existencia de una violencia sistemática. Para el filósofo alemán Jürgen Habermas, confrontar y recordar el pasado contribuye a reforzar el compromiso con los valores y las reformas democráticas. Sin embargo, en otros casos los hallazgos de los diferentes mecanismos de justicia transicional han sido ignorados, rechazados, o no han sido puestos en conocimiento del público (Nolte, Habermas & Mann, 2011).

Para Adorno, en la misma tradición de la Escuela de Frankfurt, el proceso alemán de enfrentarse al pasado funcionaba como una forma de protegerse en contra de las implicaciones morales del recuerdo, tratando las memorias dolorosas como parte de un complejo de culpa. Para Adorno, hablar del pasado no necesariamente contribuye a luchar contra la impunidad y más bien puede servir a un propósito opuesto (Adorno, 1984).

En su análisis sobre el caso argentino, Beatriz Sarlo destaca el papel de la historia. Afirmar que el pasado no puede quedar simplemente olvidado por el *Nunca Más*. Simplemente sabemos qué es lo que pasó para que no se repita (Sarlo, 2005: 26). Destaca cómo “los hechos históricos serían inobservables (invisibles) si no estuvieran articulados en algún sistema previo que fija su sentido no en el pasado sino en el presente” (Sarlo, 2005: 159). El cine y los productos literarios contribuyen a dotar de sentido al pasado, poniéndolos dentro de unos marcos de interpretación que nos permiten darle un sentido que la historia no puede darle. Al dejarlo abierto a la interpretación, el cine invita a la reflexión y a la discusión democrática, todos pueden opinar, todo pueden decir algo sobre el pasado. El relato histórico, si bien está abierto a la discusión, sólo se abre a los expertos, a quienes tienen algo significativo que decir, y las reglas de producción de verdad determinan los límites de lo que puede ser dicho.

En la discusión sobre la justicia transicional, los argumentos se ocupan de analizar el papel de la justicia, de la verdad y de la reparación. En esta triada se han basado las diferentes políticas dentro del campo. Sin embargo, se olvida en la teoría, que no en la práctica, un aspecto fundamental como es el de la memoria. Con frecuencia se habla de la memoria individual, colectiva e histórica. Incluso se desarrolla una disputa alrededor de este concepto de memoria histórica como si fuera un concepto contradictorio (Bergalli, 2010). Este, el de la memoria, es un concepto que apunta al recuerdo del individuo —memoria individual—, al recuerdo construido y compartido por el grupo —memoria colectiva—, y al recuerdo que quiere ser historia, memoria histórica (Aguilar, 2008).

Una vez la memoria ha entrado en el campo de la justicia transicional, se puede incurrir en un abuso de la misma pues no siempre se recuerda en el sentido de contribuir a las causas de las víctimas, ya

que en muchas ocasiones el recuerdo apunta a señalar una herida o un agravio que debe ser subsanado, un agravio que deber ser castigado, como lo muestra el caso del conflicto en la Antigua Yugoslavia (Todorov, 2002; Todorov, 2012). Al mismo tiempo se da una lucha contra el olvido y por el olvido. Detrás de muchos de los gestos de memoria abunda el olvido, pues la memoria se convierte en el mecanismo de selección de aquello que debemos olvidar. Como lo señala Héctor Schmucler en el prólogo al libro de Claudia Feld, “la imposibilidad humana de vivir sin olvidar no debería entenderse como un elogio de la amnesia, sino como condición para que la memoria persista seleccionando lo que no *debe* ser abandonado. La forma más engañosa del olvido es la pretensión de que todo está presente en el mismo tiempo. La memoria humana no prescinde de la capacidad de elegir” (resaltado dentro del texto (Schmucler en Feld, 2002: p. XII).

En algunos casos como el argentino y el colombiano, el olvido es mucho más explícito y se desarrollan estrategias de olvido del pasado, de manera que se dejen de lado las responsabilidades y el acontecimiento se presente como un hecho neutro. Por ello la memoria apela al recuerdo de aquello que fue olvidado, pues del recuerdo depende también la identidad del grupo o, como lo señala Booth (2006; 2001; 1999), se dan comunidades de memoria, ya que el relato es uno del grupo y en la medida en que cuenta o en que da cuenta, constituye al grupo. El olvido reconstituye al grupo, hace que se convierta en otro grupo diferente al que recuerda. Lo que esto demuestra es que la memoria requiere gestos para su preservación, y estos no son inocentes sino que forman parte de la lucha política que se da en el campo de las memorias. Pero esto al mismo tiempo nos indica que el gesto pudo haber sido otro, que la memoria es contingente, que el recuerdo y el olvido son dependientes de las luchas de las memorias y que lo que hoy recordamos y cómo lo recordamos, es el resultado de esas luchas, y por lo tanto, el resultado de unas luchas por el poder. Esas luchas se dan en lo que Claudia Feld ha denominado “escenarios de la memoria”, esto es, “el espacio en el que se hace ver y oír a un público determinado un relato verosímil sobre el pasado” (Feld, 2002: 5). Esto supone tener en cuenta la dimensión narrativa, quién cuenta, cómo y para quién; una dimensión espectacular, la puesta en escena, en donde importan los lenguajes y los elementos usados en la escenificación; y la dimensión veritativa, en donde se analiza la producción de la verdad

y en donde importa el tipo de verdad sobre el pasado que se construye y la lucha que se da con otras verdades.

Jean Amery ha trabajado este tema de una manera muy profunda. Al analizar la cuestión del resentimiento, Amery muestra cómo las víctimas continúan aferradas a ese momento pasado. No es suficiente que el perpetrador afirme que lo siente, también debe haber una suerte de justicia, pues solo en ese momento el tiempo pasado se anula, pues tanto víctima como victimario desean que lo sucedido no haya pasado. En esa medida, la memoria sirve para que haya justicia, pero ella sola no es justicia. Al mismo tiempo la justicia señala lo memorable, destaca que el tiempo pasado no debió ser y se abre hacia el futuro, hacia la no repetición (Mate, 2011; Mate, 2003; Mate, 2008).

La memoria se concibe como un espacio de lucha política, y esta lucha con frecuencia se entiende como lucha contra el olvido, esto es, como un recordar para no repetir. Con frecuencia se hace la distinción entre la memoria colectiva, la memoria individual y la memoria histórica. Como lo ha destacado Ricoeur, “la memoria colectiva sólo consiste en el conjunto de huellas dejadas por los acontecimientos que han afectado al curso de la historia de los grupos implicados que tienen la capacidad de poner en escena esos recuerdos comunes con motivo de fiestas, los ritos y las celebraciones públicas (Ricoeur, 1999: 19). Por ello es importante destacar el proceso de construcción de las memorias y dejar abierta la investigación a la existencia de memorias dominantes, hegemónicas, únicas u oficiales (Jelin, 2002: 22).

Las luchas por la memoria se dan entre diversos actores que reclaman el reconocimiento y la legitimidad de su palabra y de sus demandas. Por ello la memoria de los grupos marginados surge con una doble pretensión: la de decir la verdad de su victimización y la de reclamar justicia (Jelin, 2002; Reyes Mate, 2003; Reyes Mate, 2008). Pero la memoria requiere de la historia para no caer en una presentación unilateral o distorsionada del sufrimiento de las víctimas, por ello la memoria no puede ser simplemente universal o colectiva, debe también ser histórica. Sobre el tema se ocupó Reyes Mate en un artículo en el diario El País de España:

Esa memoria es peligrosa, por eso no sorprenden ataques como los del historiador Tzvetan Todorov en este mismo periódico a propósito de la memoria argentina. Todorov se pregunta si una lectura del pasado argentino hecha desde la memoria de las víctimas no atenta contra la verdad y la justicia de la historia. No hay que olvidar, dice, que las víctimas eran terroristas y que, de haber triunfado, hubieran llenado el país de sufrimiento. Al ser ese el contexto de la represión de la dictadura militar, hay que evitar un lenguaje simplificador como hablar de víctimas y verdugos o buenos y malos. Hablando así no hacemos justicia a lo que ocurrió y, para hacerla, hay que conocer los hechos, tal y como hace la historia.

(...) El historiador, dice Todorov, hace justicia señalando el contexto de la violencia, sus antecedentes y consecuencias. Bienvenidas esas aportaciones que no empequeñecen la justicia de la memoria, que es otra cosa. Lo suyo es someter a juicio la justicia histórica tan proclive a justificar la producción de víctimas por exigencia del guion (Mate, 2011a)

A diferencia de la justicia de la historia, reclamada por Todorov, y que se sustancia en una explicación de los hechos, la justicia memorial no puede descansar mientras haya una injusticia no reparada. Hechos que para la historia estén debidamente explicados y clasificados, son, sin embargo, casos abiertos para la memoria porque mientras la injusticia no haya sido saldada, no se puede hablar de justicia histórica, sin que valgan moralmente las amnistías o prescripciones por muy legales que puedan ser (Reyes Mate, 2011a).

Tradicionalmente, la idea de la justicia en tiempos de transición se identifica con los procesos penales contra los responsables de crímenes graves. El sistema de justicia penal fue investido con un poder simbólico para lidiar con el pasado y para marcar el inicio del proceso de transición. El modelo de Núremberg simboliza esta concepción, ya que establece el fin de la guerra europea y el principio de la paz. Al mismo tiempo, la memoria del conflicto se construye dentro del proceso penal. Lo que sabíamos de la guerra estaba relacionado con los juicios contra miembros de la dictadura nazi. Más que las novelas y las películas, el proceso penal y su relato final parecían dar la historia “real” sobre la guerra y el régimen. Es más tarde que las películas toman la iniciativa en cuanto a la presentación de la historia, pero por lo general tenían que

basarse en los hechos principales así como se presentaron en el juicio. “El juicio de Núremberg” (1961) es una película que dramatiza el proceso de Núremberg y hasta nos muestra algunas imágenes de los campos de concentración que se mostraron realmente durante los juicios. El hecho de que la historia gire en torno al proceso, busca que el espectador sepa que lo que se le dice realmente sucedió, que el recuerdo de la guerra y de la memoria de las víctimas es lo que se dijo en esos juicios, que el sitio para la memoria es el proceso penal.

Sin embargo, en los tiempos en que el derecho penal y la justicia penal no son los únicos instrumentos de justicia transicional, hay un peligro en el supuesto de que el proceso penal es el sitio para la memoria. Brutalmente se nos recuerda este hecho en la película de Eyal Sivan “El Especialista: Retrato de un Criminal Moderno” (1999), en el que vemos imágenes reales del juicio contra Adolf Eichmann. De hecho, la película es una especie de documental del juicio, todo lo que vemos se toma del proceso, nada se crea, salvo que el tipo de edición que se da en la película nos deja con un sentido diferente de la persona que Adolf Eichmann era. La película nos deja la impresión de que Eichmann era un oficial mediocre que se limitó a seguir órdenes, y que el juicio tenía una especie de sentido ilegal de venganza en contra de alguien que sólo se limitó a obedecer la ley. Los historiadores han enseñado que este no es el caso, pero como en el caso español, el debate público sobre el tema es necesario con el fin de reconstruir la memoria y no limitarla a los ensayos o las películas. Miembros del *Archivo de Cine Judío Steven Spielberg*, analizaron la película de Sivan y encontraron que en muchos casos se trata de un trabajo de edición que no corresponde con la realidad exacta de lo que pasó en el juicio. A ello respondió el director señalando que se trata de una película y no de un documental y, por tanto, no se le puede exigir rigor histórico.<sup>5</sup>

En un sentido diferente opina Imre Kertész, quien considera que los sobrevivientes —como él mismo— tienen la tendencia a cuestionar cualquier relato de los campos de concentración que no se ajuste

---

<sup>5</sup> “The Specialist is almost entirely a perverse fraud”. Recuperado de: <http://www.haaretz.com/culture/arts-leisure/the-specialist-is-almost-entirely-a-perverse-fraud-1.148832>. En: 27-febrero-2014.

exactamente a lo que ellos recuerdan. Comentando la película “La Vita e Bella” de Roberto Benigni (1998), Kertész reconoce que el pasado es continuamente analizado y reelaborado y corresponde a las nuevas generaciones enfrentar el pasado con sus propios instrumentos. Afirma este autor:

A raíz de la película *La vida es bella* [de Roberto Benigni], escribí un artículo en el que contaba cómo los supervivientes del Holocausto se aferran a cada uno de los detalles de lo que ocurrió y cómo esperan que los cineastas reflejen esa realidad. Ahora hay una generación muy distinta y lo que les toca a los que vienen es reflexionar sobre cuál es su relación con el Holocausto. ¿Buscarán soluciones? ¿Encontrarán maneras de ahuyentar esos resquicios? Creo que es muy difícil eliminar los restos de la memoria porque eso se transmite a través de la sangre. Los jóvenes de hoy tienen que encontrar una forma de tratar el tema del Holocausto (Kertész, 2007).

Una reciente película, “Inglorious Basterds” (sic.) de Tarantino (2009) nos da una versión no histórica de la guerra. Las violaciones de los derechos humanos se presentan allí como si estuvieran justificadas sólo por la identidad de los autores. Parece ser una justificación de violaciones de las leyes de la guerra sólo porque los soldados liderados por Brad Pitt estaban luchando la guerra en el lado americano, por definición, el lado bueno.

El pasado puede ser transformado o puede ser confiscado, convirtiéndose en la propiedad exclusiva de un grupo o un partido político. Pero, ¿qué pasa con ese evento en el que el pasado simplemente se olvida en el debate público? Al dejar el pasado para los historiadores hay un proceso de confiscación, ya que, en una especie de pesadilla neoliberal, lo que somos como individuos y como comunidad se deja a la opinión de los expertos: los historiadores; el pasado que ellos reconstruyen se convierte en el pasado por excelencia (Bickford, 1999; Bickford, 2007; Naidu, 2006). Así, la memoria representa un vínculo complejo entre la política, el trauma, la memoria colectiva y el arte público (Weisntein en Barsalou y Baxter, 2007: 4).

Construir monumentos para recordar a las víctimas suele ser el producto de las recomendaciones que las comisiones de la verdad hacen,

como fue el caso de El Salvador y Chile. También puede ser el producto de procesos que surgen en los países que son lo suficientemente maduros como para enfrentarse a un pasado que es doloroso y que a menudo es la causa de las divisiones entre las partes. En el año 2007, en Cataluña (Ley 13/2007 31 de octubre) y en España fueron aprobadas (Ley 52/2007 26 de diciembre) las leyes de la memoria como resultado de las presiones ejercidas por los movimientos sociales para enfrentar el pasado. Sin embargo, a menudo se cuestiona el grado de madurez de la democracia española para hacer frente a la memoria y volver al pasado y discutirlo en un foro público, no sólo en el lugar experto de los historiadores. La conmemoración de fechas concretas, la construcción de espacios públicos para recordar a las víctimas de delitos graves, dando nuevos nombres a calles o recuperando viejos nombres, son acciones que ayudan en la construcción de una nueva memoria, una en la que las víctimas del pasado estén incluidas (Aguilar, 2008).

Pero la memoria no es sólo para recordar. La gente recuerda porque necesita ser reconocida, ser dignificada. Al mismo tiempo, uno de los propósitos de la memoria y de los memoriales es la reconciliación entre las partes. En cualquier caso, la memoria y la conmemoración no sustituyen a los juicios o a otros mecanismos de justicia de transición, sino que son un complemento a la búsqueda de la justicia por otros medios.

## Verdad y Memoria

El filósofo del derecho Michele Taruffo, analiza la cuestión de la verdad producida dentro del proceso judicial. En primer lugar, muestra que existe una suerte de consenso con respecto al valor de las pruebas para alcanzar una verdad procesal, que puede ser diferente a la verdad absoluta o histórica. Igualmente, destaca la visión tradicional según la cual se ve al proceso para resolver las controversias entre las partes, pero no para alcanzar la verdad de los hechos. Con ello se da una contradicción entre la teoría de la prueba —que afirma que está para la determinación de la verdad— y la teoría del proceso —que afirma que su función es producir una verdad formal para resolver el caso concreto. Taruffo rechaza las concepciones consensualistas de la verdad, pues considera que no se

explicitan los criterios de producción de la verdad y agrega que “se puede definir racionalmente el consenso que se manifiesta en muchos sistemas sobre criterios de conocimiento de los hechos que se funden sobre la máxima correspondencia posible entre lo que afirma el juez y lo que ha sucedido verdaderamente en el mundo real” (Taruffo, 2002: 176). En todo caso, la verdad que se debe producir no es una verdad absoluta, pues el proceso no es una actividad científica ni filosófica y basta con una verdad relativa que pueda ofrecer bases razonables para la decisión (Taruffo, 2002: 177). En tanto que es una verdad relativa, se limita a ofrecer la mayor aproximación a la determinación de los hechos con la realidad. El proceso entonces no sólo busca producir la verdad, sino que no se trata de una verdad simplemente formal. Taruffo elude la discusión entre verdad histórica y verdad procesal, pues considera que cada una se ocupa de buscar la verdad, con lo que le quita primacía a la verdad histórica. Taruffo afirma lo siguiente:

En cualquier caso mi opinión es que el proceso no sólo pretende producir decisiones, sino también decisiones *justas*. Como ya he dicho anteriormente, pienso que una decisión sólo puede ser justa si se funda en una determinación verdadera de los hechos del caso (además de derivar de un proceso correcto y de la justa interpretación y aplicación de las normas). Por tanto, el verdadero problema no es si debe o no buscar la verdad de los hechos en el proceso y tampoco si la verdad puede o no ser alcanzada en abstracto, sino comprender cuál es la verdad de los hechos que puede y debe ser establecida por el juez para que constituya el fundamento de la decisión... En términos más analíticos se puede decir que se ha establecido la verdad de un hecho cuando el enunciado que lo describe ha obtenido, sobre la base de los conocimientos aportados por las pruebas y por las inferencias basadas en estas, un grado de confirmación lógica prevaleciente sobre el que puede ser atribuido a cualquier hipótesis, de modo que resulta racional escoger ese enunciado como *descripción verdadera* del hecho en cuestión. En resumen, la verdad del enunciado es una función de la confirmación lógica que puede derivarse de las pruebas que a él se refieren (Taruffo, 2002: 525).

En la producción de la verdad dentro del proceso judicial se reconocen dos limitaciones: las reglas procesales que determinan las

formas en las que se pueden demostrar los hechos, y la institución de la cosa juzgada, que obliga a establecer límites a las posibilidades de discutir sobre los hechos (Ferrer, 2002). Por su parte, González Lagier muestra los problemas de percepción y de interpretación que se dan cuando se trata de conocer los hechos. Este autor muestra que podemos tener problemas derivados de las limitaciones de nuestros órganos sensoriales, la posibilidad de ilusiones, la posibilidad de alucinaciones, y la mediación de nuestra subjetividad a través de la interpretación. Este es un problema de la verdad en el proceso judicial, pero se incrementa cuando se trata de procesos transicionales en los cuales se quiere establecer un relato autoritativo y consensual sobre el pasado, de manera que todas las partes puedan dar su asentimiento a ese relato. La pregunta que surge es si el proceso penal es el indicado para alcanzar esa meta (González Lagier, 2005).

El proceso penal es el espacio en el cual se define la responsabilidad de una persona y, por consiguiente, la aplicación de una pena determinada o de una medida de seguridad. De tal manera, el proceso penal es un espacio de confrontación de dos actores con el fin de dar cuenta de la verdad de los hechos objeto de juzgamiento (Malem, 2009: 17). La decisión sería injusta si no se basa en los hechos y se basa en el deber que tiene el juez de aplicar el derecho, “ya que ese deber quedaría incumplido si el juez impone consecuencias normativas a hechos diferentes a los establecidos por el legislador” (Ídem: p. 46).

Como lo señala Thomas Weigend, el proceso penal se ocupa de la verdad, por lo mismo, resulta relevante la forma en la que se determinan los hechos verdaderos de un proceso penal (Weigend, 2003, 2010). Si bien el proceso penal tiene una serie de objetivos señalados, como la búsqueda de un acuerdo entre las partes, la determinación de la pena, etc., lo cierto es que ninguna de estas medidas puede tener lugar si antes no se ha logrado establecer qué paso realmente, esto es, cuáles son los hechos que permiten deducir las consecuencias previstas en la ley.

En los procesos de justicia transicional, la búsqueda de la verdad es uno de los pilares centrales sobre los que se basan los mecanismos no punitivos de transición. “Con el fin de lograr el cierre de eventos traumáticos, parece más importante determinar y hacer público qué sucedió realmente, que imponer sanciones penales” (Weigend, 2010: 390).

Por ello, en este tipo de procesos transicionales se busca que la verdad surja como parte de la no repetición de los hechos, pues en la medida en que conozcamos qué sucedió, podremos decir realmente cuáles son las medidas a tomar para evitar su repetición.

Sin embargo, no todos los actores dentro del proceso penal están obligados a la búsqueda de la verdad y, sobre todo, en el proceso penal existen límites para la búsqueda de esa verdad. Es decir, no es posible afirmar que dentro del proceso se deba alcanzar la verdad a cualquier costo. El derecho del procesado a guardar silencio, e incluso el derecho a mentir y a presentar su propia versión de los hechos, nos muestra los límites que tenemos dentro del proceso penal. En los modelos procedimentales, tanto anglosajón como continental, la anulación de la verdad conseguida con violación de ciertas reglas de procedimiento conduce a afirmar que la verdad no se puede obtener sin más y que resulta necesario que sea alcanzada mediante una actuación válida frente a la Constitución y las leyes.

Los diferentes sistemas procesales hacen énfasis en la necesidad de la búsqueda de la verdad dentro del proceso, pero no definen la naturaleza de esa verdad. Así, podría decirse que la noción que se maneja en el proceso penal es también la de la verdad como correspondencia, esto es, la identidad entre el sujeto y el objeto en cuanto a la afirmación de lo que es verdadero. De este modo, si X mató a Y, el enunciado es verdadero si efectivamente X realizó la acción de matar a Y. Pero la determinación de la verdad también tiene importancia para alcanzar el efecto preventivo de la pena, pues si se impone una pena a X sin haber efectivamente realizado la conducta, la decisión se verá como injusta y, en todo caso, no alcanzará al verdadero culpable (Malem, 2008: 44).

La memoria por el contrario parte de la base de los recuerdos de las personas o de las sociedades. Ella no pretende afirmar hechos sino recordarlos, y el olvido no es un error cognoscitivo sino parte del proceso de selección que hace la memoria. Las víctimas tienen un derecho a la memoria, pero también uno al olvido. Sin embargo, las generaciones futuras sí tienen un deber de recordar (Augé, 1998). La pregunta es, sin embargo, ¿qué es lo que recuerdan? ¿Los hechos del pasado? O, ¿los recuerdos de otros —de los testigos— de manera que nuestro propio recuerdo es un recuerdo del recuerdo y el olvido de otros? Si es así, ¿cuál es

el valor práctico de la memoria para los procesos de justicia transicional? (Ash, 1998: 320; Sarlo, 2005).

Como consecuencia del Holocausto, en Alemania y en otros países de Europa se comenzaron a desarrollar políticas de la memoria. Es decir, los gobiernos implementaron políticas públicas para cumplir con su deber de no olvidar. Pero estas políticas no buscan establecer la verdad sobre el pasado, sino recordar un pasado que ya se asume conocido y cuya verdad (la de los enunciados fácticos sobre él) ya han sido demostrados por la historia o por el proceso judicial (normalmente penal) (Aguilar, 2008). Pero el pasado puede también ser normalizado o domesticado, esto es, depurado de los enunciados más problemáticos, con el fin de facilitar la transición hacia la democracia o hacia la paz (Olick, 1998).

Si bien es cierto que los individuos recuerdan los acontecimientos, son los grupos sociales los que determinan qué es memorable y cómo aquello que merece ser recordado es efectivamente recordado. Los individuos se identifican con acontecimientos importantes para su grupo, incluso con cosas que no han experimentado directamente (Aguilar, 2008: 47; Julia, 2006). La memoria no es necesariamente por hechos aprehendidos de primera mano —esto decir, no estamos hablando de testigos del acontecimiento—, pero sí por sujetos que recuerdan los recuerdos de otros, que tienen memoria de memorias alejadas en el tiempo y que por ello se denomina memoria histórica. “Las memorias individuales de quienes han vivido directamente un suceso determinado, al interrelacionarse con las de otros individuos con los que se comparte algún tipo de adscripción social o cultural, contribuyen a crear un relato compartido (memoria colectiva o social), que será transmitida a las generaciones venideras (memoria histórica)” (Aguilar, 2008: 62). El cine se convierte en un vehículo de transmisión de esas memorias. Presentándolas como algo ya consolidado, espera mover a las personas y llamar el recuerdo de lo que se había olvidado.

No se trata de la discusión de Wiesel sobre la imposibilidad de dar testimonio sobre lo no vivido, sino de la capacidad de las sociedades de enfrentar su pasado a partir del recuerdo de otros. Esto es, del tránsito de la memoria individual a la memoria histórica. En una respuesta a la discusión sobre el tema, el historiador español Santos Juliá afirma lo siguiente:

Y es ahí donde radica la diferencia entre la memoria autobiográfica, que se refiere a la experiencia vivida, de la que llamamos memoria histórica, que es memoria de relatos que han llegado al sujeto a través de generaciones de antepasados o de testigos de los acontecimientos. En estos casos, lo que recuerda el sujeto no es el hecho, sino lo que le han contado los suyos acerca del hecho: no recuerda una experiencia propia sino una experiencia ajena. Memoria histórica, pues, que es también colectiva, no porque el hecho de recordar, como el de comer o cortejar, se realice en un marco social, sino porque es sinónimo de con/memorar, de celebración colectiva de un acontecimiento del pasado que da sentido a la vida, o que refuerza los vínculos, de una comunidad, y no guarda ninguna relación con el acto de traer a mi conciencia en el momento actual, en el presente, un acontecimiento del que he sufrido o gozado una experiencia personal. El objeto de la memoria llamada histórica no es autobiográfico sino que se refiere a algo sucedido más allá, temporal y espacialmente, del ámbito de la experiencia de quienes recuerdan; más allá, pero cargado de sentido para el más acá (Juliá, 2007).

En la literatura posterior al holocausto se asume la posición del testigo, como lo señalan Levi y Agamben (Levi, 2005; Agamben, 2010). En todos estos estudios la cuestión de la memoria es central, y se destaca la importancia de conservar sus vestigios —como en Nora— o de conservar los relatos de los testigos de los acontecimientos —como en Levi, Agamben y Wiesel—.

Para el premio Nobel de literatura Elie Wiesel, el Holocausto no puede ser objeto de la ficción, sólo puede ser escrito por aquellas personas que lo han vivido, pues la crueldad del exterminio no puede ser objeto de una elaboración estética (Munté, 2011). En esto difiere de la posición de Jorge Semprun, quien sostenía en una entrevista que frente a la muerte de los sobrevivientes del Holocausto era necesario que una nueva generación se ocupara de escribir sobre el tema<sup>6</sup>. Posteriormente, en una entrevista para su biógrafa Franziska Augstein, se acerca un poco más a la posición de Wiesel sobre la imposibilidad de escribir sobre el holocausto sin haber sido un testigo directo del mismo. Sin embargo, esta es una posición que es insostenible en el largo plazo pues una vez muertos todos

---

<sup>6</sup> Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=7\\_QmLezLoy8](https://www.youtube.com/watch?v=7_QmLezLoy8). En: 2-enero-2015.

los sobrevivientes el único destino es el olvido, pues los textos quedarán como testimonios muertos que ya no le dicen nada a las comunidades de significado actuales (Augstein, 2010). El punto de vista común a todo esto es que el relato verdadero, que merece toda nuestra atención y que no puede ser cuestionado, es el del testigo directo, quien con el valor simbólico de su experiencia es el que le da poder veritativo a su recuerdo. En síntesis, es una justificación del enunciado “lo que recuerdo es cierto porque yo, que soy un sobreviviente, lo recuerdo”.

Desde el punto de vista de las ciencias de la comunicación, Rosa-Auria Munté Ramos analiza la literatura del holocausto y muestra cómo se ha pasado de un relativo olvido del mismo con posterioridad a la guerra, a un conocimiento y discusión posterior acerca de la imposibilidad de la ficción, en una segunda etapa; para luego pasar a la tercera etapa, en la que se americaniza y se populariza y, como industria cultural, se exporta al resto de la cultura occidental (Munté, 2011: 19)<sup>7</sup>. Siguiendo a Dominick LaCapra, Munté afirma que hay tres tipos de aproximaciones a la representación del Holocausto —y de cualquier acontecimiento límite—: el del testigo, el de la ficción, y el de la historia. Cada uno construye su propia narrativa y sus propias pretensiones de fiabilidad.

El relato del testigo se caracteriza porque hace reclamos desde la experiencia o, al menos, desde el recuerdo de su experiencia. Su relato no hace un reclamo de realidad sino de evidencia experiencial<sup>8</sup>. Por su parte, la narración histórica hace reclamos de realidad sobre los acontecimientos, su interpretación y su explicación. Puede basarse en los testimonios de las víctimas, pero no se identifica con el relato del testigo. Y, en tercer lugar, el relato de la ficción indaga otras formas de experiencia posible y aborda los aspectos emocionales y afectivos de la experiencia (Munté, 2011: 20). Esta autora llama la atención sobre la importancia de cada perspectiva, pero también advierte que debemos tener en cuenta los puntos de intersección entre uno y otro.

<sup>7</sup> Este en un análisis similar al de Alvin Rosenberg, quien habla de la saturación del holocausto (Rosenberg, 2011).

<sup>8</sup> Cercas habla del chantaje del testigo que parece invalidar cualquier otro tipo de experiencia. Parece que sólo el testigo puede hablar del acontecimiento y los demás están en posición de escucharlo. Este análisis se hace a propósito del escándalo de Enric Marco y su invención como una víctima de los campos de concentración (Cercas, 2014).

En un artículo ya clásico, Jeffrey K. Olick y Joyce Robbins (1998) reconstruyen los trabajos sobre la cuestión de la memoria con el fin de dotar de sentido a la dispersión de estudios existentes en la literatura hasta entonces. Olick y Robbins muestran cómo surge la noción de memoria colectiva en diversos trabajos de autores como Halbwachs, Bloch, Evans-Pritchard y Walter Benjamin. Este último si bien no utilizó la noción de memoria colectiva, sí hizo énfasis en los rastros múltiples del pasado en los artefactos de la cultura y las relaciones que se daban entre las mercancías culturales y particulares formas de historicidad (Olick & Robbins, 1998: 106). De acuerdo con Olick y Robbins, los estudios de la memoria se dividen en tres olas: la primera ola está dada por los trabajos Halbwachs; la segunda fase por los trabajos de Pierre Nora en la década del ochenta; y la tercera ola pasa del análisis de la memoria en la cultura a las culturas de la memoria (Olick & Robbins, 1998; Breitweg, 2014).

Los estudios de la memoria inicialmente se conectan con estudios psicológicos acerca de la función humana de recordar, pero carecen de cualquier conexión con la vida de las personas en la sociedad. Halbwachs destaca la conexión que existen entre nuestros recuerdos y la sociedad en la que vivimos, esto es, entre nuestros recuerdos individuales y el contexto social en el que ellos se producen. Sin embargo, en años posteriores se da un giro mucho más histórico de la memoria y se le separa de sus rasgos psicológicos (Olick & Robbins, 1998: 109; Olick, 1998<sup>a</sup>; Olick, 1998<sup>b</sup>).

La visión que se tiene de la memoria ha variado con el tiempo, y con posterioridad a la década del noventa se reconoce que la memoria también se vale de la historia y a su vez, la historia reconoce a la memoria como un objeto legítimo de estudio y como una fuente válida en investigaciones sobre el nacionalismo y la identidad política de los pueblos. Además, desde una perspectiva post-estructuralista, se reconoce que la noción de verdad es una noción construida y que, por tanto, los historiadores también seleccionan e interpretan y que por tanto construyen relatos memorables. Los historiadores construyen narrativas a partir de un proceso que es tan arbitrario como el de la construcción de la memoria. No hay una experiencia primaria, libre de marcos narrativos, que pueda ser recuperada por el historiador. Por tanto, la diferencia entre la memoria y la historia no se halla en el supuesto privilegio epistemológico de esta

última, sino en una simple diferencia disciplinaria (Novick, 2007; Olick & Robbins, 1998: 110).

Uno de los autores que se destacan en los estudios sobre la memoria es el historiador francés Pierre Nora, quien es considerado el heredero intelectual de Halbwachs. Nora sigue a este autor en su visión de que la memoria se convierte en historia en la medida en que perdemos nuestra relación con el pasado y, para él, este es un proceso irreversible y profundamente político. Para Nora, si fuésemos capaces de vivir en el entorno de la memoria (*milieux*) no tendríamos que habitar sus lugares (*lieux*), afirmación que apunta a señalar el empobrecimiento que han sufrido los estudios sobre la memoria y su sustitución por la historia.

Lebow et al. (2006) se ocupan de analizar las políticas de las memorias en Europa. Para estos autores una comprensión del pasado no sólo ayuda a la interpretación del presente sino que también nos dice quiénes somos. Las experiencias y las memorias compartidas, y los valores y compromisos que crean y sostienen, proporcionan identidades distintivas para los individuos y para las comunidades (Lebow, 2006: 3). Las memorias y las políticas que ellas generan determinan de cierta manera las políticas del presente. Ellas también influyen las percepciones externas y las respuestas a una nación y pueden tener implicaciones que van más allá de las fronteras nacionales. Las memorias individuales están desde las interacciones con otras personas y reflejan, y con frecuencia refuerzan, los discursos dominantes de la sociedad. Estos discursos son creados y recreados por las élites y las contra-élites con el fin de hacer avanzar sus propios objetivos políticos, económicos y sociales. En todos los niveles y durante todo el proceso, la memoria está marcada por la política.

Lebow et al (2006: 12) distinguen entre tres tipos de memoria: la memoria individual, la colectiva y la institucional. Esta última describe los esfuerzos de las elites políticas, de quienes les apoyan y de sus oponentes para construir un significado del pasado y para propagarlo más ampliamente o para imponerlo al resto de la sociedad. Desde la obra de Elizabeth Jelin, denominamos esta memoria institucional políticas de la memoria (Jelin, 2002).

Por su parte, Emilio Crenzel (2008) propone el término de *regímenes de memoria* para retratar aquellas memorias emblemáticas que se tornan hegemónicas en la escena pública, al instaurar, a través de

prácticas y discursos diversos, los marcos de selección de lo memorable y las claves interpretativas y los estilos narrativos para evocarlos, pensarlo y transmitirlo (p. 24). Los regímenes de memoria son el resultado de relaciones de poder y contribuyen a su reproducción. Sin embargo, si bien su configuración y expansión en la esfera pública son el producto de la relación entre fuerzas políticas, también obedece a la integración de sentidos sobre el pasado producidos por actores que, al calor de sus luchas contra las ideas dominantes, logran elaborar e imponer sus propios marcos interpretativos. La propiedad distintiva de un régimen de memoria radica en que sus proposiciones organizan el debate público, se convierten en objeto privilegiado de las luchas por dotar de sentido al pasado y moldean, e incluso delimitan, las interpretaciones divergentes (Crenzel, 2008).

La memoria se ocupa del pasado, pero no puede simplemente inventarlo. Como en el proceso judicial y en la historia, la memoria debe tener un cierto contenido de verdad, así se trate de una verdad relativa. La afirmación “yo recuerdo que sucedió de esta manera” tiene que basarse en ciertos hechos para que sea verdadera: en primer lugar está el hecho de que la persona debe haber sido testigo del acontecimiento, si está reclamando un conocimiento directo. La afirmación de su recuerdo será falsa si no lo presencié. En segundo lugar, el relato debe ser verosímil, debe ser acorde con el contexto, debe ser creíble y contrastable con lo que dicen otras fuentes. La memoria, en suma, no puede alejarse de la verdad, al contrario de lo que afirma Cercas (2014), la memoria se basa en diferentes contenidos de verdad, tan parcial como la que brinda el proceso judicial y está sometida a sus propios controles para evitar las imposturas. Se trata de una verdad como correspondencia, pues para que la memoria sirva de mecanismo de justicia transicional no puede ser el simple recuerdo distorsionado de lo que pasó, sino que debe ser un recuerdo ajustado a lo que pasó. De esta manera memoria e historia se complementan, y en su ayuda —como fuente— acude en ocasiones el proceso penal.

## Las políticas de la memoria

Paloma Aguilar (2008) se ha ocupado de analizar las políticas de la memoria durante la transición y durante el franquismo. Ella distingue entre las políticas de la memoria para referirse al trabajo de memoria que se hace desde ciertos emisores de memoria, que pueden ser institucionales o no, y las memorias de la política, para referirse a la memoria que la gente tiene de un pasado conflictivo. Aguilar también distingue entre la memoria dominante y la memoria hegemónica. La primera puede confundirse con la memoria oficial, pues es la que el régimen impone como el recuerdo del pasado. La hegemónica supone la aceptación de la ciudadanía, por lo que no son excluyentes entre sí. En las sociedades democráticas la memoria dominante debería ser al mismo tiempo la hegemónica, de lo contrario presenta un déficit de legitimidad, esto es, debe haber un recuerdo compartido del pasado, pues si ese recuerdo no es compartido tendremos una memoria parcial dominando las otras memorias. Se trata de que el recuerdo de los diferentes actores coincida, en lo fundamental, con sus propios matices, pero que no existan memorias opuestas que impidan tener un relato compartido del pasado. La idea foucaultiana de memoria y contra memoria muestra que este es un ideal de las sociedades democráticas, pero sobre todo es con frecuencia una de las razones del conflicto, pues un actor recuerda un hecho como un acto de heroísmo y el otro lo recuerda como una afrenta. Esto no afecta la existencia de ese pasado, pero sí su interpretación (Aguilar, 2008: 24).

Aguilar define las políticas de la memoria como “todas aquellas iniciativas de carácter público (no necesariamente político) destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos, o para el conjunto de un país” (Aguilar, 2008: 53).

Elizabeth Jelin acuña el concepto de trabajos de la memoria, pues considera que la memoria no puede ser simplemente evocada, no se trata de recordarlo todo, sino que es el resultado de un trabajo de los denominados emprendedores de la memoria, personas u organizaciones que trabajan para recuperar del olvido ciertas cosas. Se trata de un proceso selectivo que rescata cosas y condena otras a no ser recordadas. Para esta autora las memorias son procesos subjetivos anclados en experiencias

y en marcas simbólicas y materiales; son el resultado de procesos de disputa, es decir, no hay una sola memoria sino una memoria hegemónica que se impone a las demás; y las memorias deben historizarse, pues los contextos varían y, por tanto, lo que se recuerda y se olvida, también. Como lo señala Jelin, citando a Kosellec, “los acontecimientos de 1933 sucedieron definitivamente, pero las experiencias basadas en ellos pueden modificarse con el paso del tiempo. Las experiencias se superponen, se impregnan unas de otras” (Jelin, 2002: 13). El espacio de la memoria es un espacio de lucha política y esta lucha con frecuencia se concibe como una lucha contra el olvido.

En el trabajo de producir la memoria, Jelin destaca algunos aspectos que son de importancia para el análisis de la producción de memoria. En primer lugar, los sujetos de la memoria: quiénes son los que recuerdan y a quiénes se les impone el olvido. En segundo lugar, qué es lo que se recuerda; qué es lo que se ha dicho que es relevante para traer del pasado.

El sujeto de la memoria es un elemento importante para el análisis, no sólo porque los emprendedores de la memoria —como sujetos que promueven que haya memoria— son relevantes para comprender de dónde viene el impulso por el recuerdo, sino porque las palabras adquieren importancia dependiendo de la autoridad que las diga. No basta con que se diga y se recuerde, sino que ese recuerdo tiene valor diferente dependiendo de quién lo haga. “El poder de las palabras no está en las palabras mismas, sino en la autoridad que representan y en los procesos ligados a las instituciones que las legitiman. La memoria como construcción narrativa implica el estudio de las propiedades de quien narra, de la institución que le otorga o niega poder y lo/la autoriza a pronunciar las palabras, ya que, como señala Bourdieu, la eficacia del discurso performativo es proporcional a la autoridad de quien lo enuncia” (Jelin, 2002: 35).

Para Jelin, la memoria puede tener un uso literal o uno ejemplar. La primera no es universalizable y se queda como un simple recuerdo individual pero del cual no se sacan lecciones. La memoria ejemplar, por el contrario, está relacionada con la justicia. Citando a Todorov, muestra cómo la justicia surge de la generalización de la ofensa particular y por ello se encarna en la ley impersonal aplicada por un juez y se pone en acción por personas que ignoran a la persona del ofensor como la ofensa

(Jelin, 2002: 51). En el proceso judicial adquiere así relevancia la figura del testigo y su experiencia, pues son estos los que determinan cuál es el agravio y cuál la necesidad de justicia, al menos desde el punto de vista de la justicia transicional.

En la siguiente sección voy a mostrar cómo España llegó a un pacto del olvido y luego voy a analizar tres películas que descubren ese pasado. Debo subrayar que estas películas no sacan a la luz un pasado que no se conocía, sino que traen a la discusión pública un pasado que ya era conocido y que fue lanzado al olvido.

## España y el Pacto del Olvido

En 1939, después de una sangrienta guerra civil, Franco se convirtió en el dictador de España. La guerra y la dictadura se caracterizaron por la constante violación de las leyes de la guerra y de los derechos humanos de las personas. Con el régimen autoritario de Franco un gobierno republicano legítimo fue derrocado y durante la larga dictadura todos los rastros de liberalismo y de derechos humanos fueron casi eliminados. El 20 de noviembre de 1975, Franco murió tras una larga enfermedad y España inició un proceso de transición que culminó con la promulgación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia. La consolidación de este proceso se logró cuando el nuevo régimen democrático logró detener el intento de golpe de Estado del 23 de febrero 1981 dirigido por algunos miembros del ejército que estaban en desacuerdo con la transición a la democracia. Todavía se recuerda el momento en que el Parlamento español se reunió para elegir a Leopoldo Calvo Sotelo, y las largas horas antes de que el golpe fuera abortado (Cercas, 2009). El inicio del gobierno Felipe González, el primer gobierno socialista en más de 40 años, marcó el fin de la transición y el comienzo de una sólida y estable democracia (Aguilar, 2008). La alternancia en el poder mostró la aceptación de las reglas de juego por parte de los partidos políticos y “subrayó la capacidad del sistema democrático para producir diferentes alternativas y para integrar políticamente grupos y partidos excluidos del juego político en España durante la mayor parte del último siglo” (Tezanos et al, 1989: 243).

La transición española a la democracia fue considerada como un modelo a ser exportado, ya que las élites en el poder negociaron su salida con los miembros de la oposición, incluido el partido comunista y los partidos socialistas, cambiando de esta manera una visión de la política y de la transición que era común durante los años 1940 a 1950.<sup>9</sup> De hecho, la idea de un gobierno de transición no era nuevo en la política española, lo que era nuevo era la voluntad de negociar con todas las fuerzas políticas y el reconocimiento del Partido Comunista y de su líder, Santiago Carrillo, como partes legítimas en las negociaciones para traer la democracia al país (Juliá, 2010). El hecho de que el Partido Socialista Obrero Español PSOE y el Partido Comunista tomaran parte en las elecciones y en el proceso de redacción de una nueva Constitución, es visto como un modelo de apertura y de participación política. Sin embargo se tuvo que pagar un precio: perdón y, sobre todo, olvido.

La transición española a la democracia se presenta como el resultado de un pacto del olvido, en donde todas las fuerzas políticas, conscientes de sus crímenes en la guerra civil, estaban dispuestas a olvidar el pasado con el fin de tener democracia (Tusell, 2005; Davis, 2005). Desde otro punto de vista, algunos autores sostienen que el pacto fue el resultado de, precisamente, la memoria de la guerra civil, dado que las medidas tomadas durante la Segunda República (1931-1936/9) condujeron a la guerra civil debido a la oposición de las élites tradicionales a las políticas igualitarias que se establecieron (Preston, 2008). En este sentido, como Tusell y Juliá discuten, la transición a la democracia no era una política de olvido, como si no se acordasen de lo que había sucedido, sino una política de echar al olvido, porque se recordaba muy bien lo que había ocurrido y se decidió evitar que saliera a la luz, precisamente porque se

---

<sup>9</sup> Otros actores fueron relevantes durante la transición, pero el objeto de este trabajo no es analizar a fondo el quehacer de esos actores. Los cambios políticos ocurridos en la década del sesenta, el fortalecimiento de un mercado capitalista, el restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, son aspectos a tener en cuenta. También lo es el surgimiento de un sector democrático dentro de las fuerzas armadas y la aceptación de movimientos radicales del nuevo camino señalado por la transición a la democracia. En este grupo destacan los anarquistas, que no tuvieron ya el mismo peso que tuvieron durante la República y, por tanto, no fueron factor importante para oponerse a la naturaleza de la transición. Los franquistas moderaron sus demandas e hicieron también posible la transición (Grimaldos, 2004; Casanova, 2007; Reinlein, 2002).

acordaban muy bien de los crímenes que se cometieron y la posibilidad siempre existente de una nueva guerra civil y de una nueva dictadura militar.

En este sentido, la política actual de la memoria no es una política para recordar un pasado olvidado pues, de acuerdo con Julia y Tusell, las élites sabían muy bien su pasado y decidieron olvidar. La pregunta es más bien acerca del conocimiento —ya que las nuevas generaciones no saben nada acerca de la guerra y el régimen autoritario—, y sobre reparaciones, dado que las víctimas de la guerra y de la dictadura siguen esperando las indemnizaciones y el reconocimiento de su sufrimiento (Juliá, 2003; Juliá, 2006; Tusell, 2005). Sin embargo, como mostraré más adelante, la cuestión es más compleja, ya que la memoria y la discusión no está en la esfera pública, a pesar del hecho de que hay una enorme y creciente cantidad de publicaciones sobre este tema (Juliá, 1996).

Según algunos autores, las generaciones más jóvenes tienen el deber de conocerla y la posibilidad de leer lo que se ha publicado desde el comienzo mismo de la democracia. El número de publicaciones especializadas es enorme y la cantidad sigue creciendo. Desde artículos especializados hasta tesis doctorales y libros, la cuestión del período entre 1930 y 1978 está muy presente en la historiografía española. El pasado ha estado muy presente en los libros desde el principio de la democracia, a la espera de ser capturado, para ser recordado. Sin embargo, ¿significa esto que el público sepa algo acerca de la transición? O bien, ¿que incluso tienen un espacio para discutir libremente sobre la guerra civil, los crímenes cometidos, y la responsabilidad de los autores? Como mostraré más adelante, la discusión pública es limitada y siempre hay un ataque en contra de aquellos que tratan de sacar la cuestión de la guerra y los crímenes de la dictadura a la luz pública, como muestra la persecución contra Baltasar Garzón (Tusell, 2005; Juliá, 2003; Cercas, 2009).

La pregunta que queda es: ¿cuál es la política acerca de la memoria? De hecho, hay dos cosas que deben tenerse en cuenta: primero, la política del olvido fue para olvidar la guerra civil, y por lo tanto lo que fue arrojado al olvido fueron los crímenes cometidos durante la guerra civil, pero en el proceso, las élites aprovecharon la transición y arrojaron también al olvido los crímenes cometidos durante la dictadura. Así, la política de olvido es sobre la guerra civil y la dictadura, y por esa razón las políticas

de la memoria son sobre los crímenes de la guerra civil y los crímenes cometidos durante la dictadura. En cualquier caso, debemos tener en cuenta que los crímenes cometidos por el bando republicano durante la guerra civil no se pueden comparar con los crímenes cometidos por el bando nacional (franquista), sobre todo porque en el primero hubo intentos de juzgar a los culpables y limitar los excesos, mientras que en este último la estrategia era de eliminación total del enemigo (Julia, 2003; Vinyes, 2009; Capellá y Ginard, 2009).

Pero, al mismo tiempo, tenemos que tomar en serio lo que el historiador español Santos Juliá ha destacado en diferentes escritos: la guerra civil no se ha olvidado, los historiadores han escrito muchos libros en los que se han descrito profusamente los crímenes, las condiciones de la guerra civil, la dictadura, los delitos cometidos por cada lado (Juliá, 2006; Juliá, 2006a). Pero al mismo tiempo, en la discusión pública no parece haber un miedo a hablar de estos temas, la respuesta actual a los intentos de hablar de la guerra civil o la dictadura es que este es el campo de los historiadores, no el ámbito de la opinión pública.

A pesar del hecho de que, como sostiene Juliá, los historiadores han escrito sobre este importante período de la historia de España, el debate público sobre estos temas es todavía muy limitado. Algunos miembros del Partido Popular tuvieron nexos con la dictadura, y no han sido denunciados como tales. La discusión pública sobre su participación en la dictadura es simplemente evitada. Líderes como Manuel Fraga Iribarne (ya fallecido), ministro de Información de Franco, ocuparon puestos de poder en su partido por un largo tiempo; el abuelo ex presidente José María Aznar apoyó el régimen de Franco, pero este hecho parece no llamar la atención acerca de la firme oposición de los miembros del PP para hablar de la guerra y de la dictadura; hay publicaciones se han visto afectadas porque hablan de la participación en actos de represión de miembros del Partido Popular o de sus familiares. En suma, la discusión pública sobre la guerra civil y la dictadura es casi inexistente, y es considerada como un campo exclusivo para los historiadores. Para decirlo en otras palabras, el pasado está muy presente en los libros, pero no ha llegado al campo de la opinión pública. La cuestión no es sólo acerca de la ignorancia, como Juliá sostiene, sino de acceso en el debate público a un pasado que está muy presente en la vida y la historia de la derecha española.

La Guerra Civil duró casi tres años, algunas personas incluso la llamaron la guerra de los mil días, y terminó con unos seiscientos mil muertos y un número no determinado de heridos de ambas partes. Los Republicanos —el lado de la guerra que tuvo que vivir en un exilio interior o huir a Francia o a América Latina— perdieron el gobierno legítimo. Después del final de la guerra en 1939, Franco consolidó su poder e hizo acercamientos a Italia y Alemania, que habían ayudado a luchar contra los republicanos. Los Republicanos creían que luchando contra Alemania e Italia en la Segunda Guerra Mundial obtendrían el apoyo de los aliados, especialmente Inglaterra y Francia. Pero después la posguerra es una historia de traiciones contra el bando republicano, porque los aliados no ayudaron a luchar contra la dictadura de Franco. En la década de 1950, como resultado de la Guerra Fría y el nuevo equilibrio de poder mundial, los Estados Unidos, durante la administración de Eisenhower, dieron fin al aislamiento de España y dieron una nueva legitimidad al poder de Franco. El reconocimiento norteamericano y europeo trajo legitimidad y estabilidad a la dictadura y ayudó a la consolidación del régimen. La década de 1960 mostró los avances en materia económica y permitió el inicio de una especie de pensamiento liberal dentro de la cultura (Tusell, 2005: 266). Como lo muestra Tusell, la larga agonía de Franco significó también la larga agonía de un régimen decadente. En noviembre de 1975 Franco finalmente murió y la gente —especialmente las generaciones más jóvenes— se dio cuenta de que con su muerte estaban a punto de suceder transformaciones significativas. Pero nadie imaginaba el cambio radical que España iba a experimentar durante la última parte de la década de 1970 y principios de 1980. Con la muerte de Franco, un largo y complejo proceso de negociación entre las élites y la oposición comenzó.

Hay por lo menos tres figuras en la transición a la democracia. El Rey Juan Carlos I había sido nombrado rey de España, siguiendo las instrucciones de Franco. Sin embargo, el papel que tenía que desempeñar en la transición era diferente al que Franco le asignó. El Rey Juan Carlos I se vio como el rey de España, y no sólo como el rey de uno de los lados en el país. Quería superar la idea de las dos Españas que caracterizaron la guerra civil. Con el firme compromiso con la democracia, como la única manera de salvar a la monarquía, el rey Juan Carlos jugó un papel importante en la transición y en el proceso de negociación entre

las partes. En su tarea tuvo la ayuda de Adolfo Suárez, ex secretario del Movimiento falangista, y una persona que parecía estar muy cerca de Franco y de su legado. Pero Suárez entendió muy bien la posición de España en Europa y la importancia de tener una democracia con el fin de formar parte de Europa. Sorprendentemente, los que —como Fraga Iribarne— querían tener algunas reformas, pero dentro de la dictadura —no tuvieron mucho apoyo y no pudieron llegar a ser enemigos fuertes para la apertura del sistema. El último es Santiago Carrillo, jefe del Partido Comunista español, que era lo suficientemente inteligente como para reconocer que la democracia era la única forma en que su partido podría formar parte de la política española y que ayudará a mantener las cosas dentro de los límites de la democracia, incluso después de los ataques fuertes de extremistas de derecha. Carrillo aceptó que el partido Comunista rompiera sus vínculos con la Unión Soviética y de esa manera ayudó en la transición para que fuera un partido comunista europeo, lo que significaba un partido comprometido con la democracia y con la transformación pacífica de la política (Cercas, 2009; Tusell, 2005; Aguilar, 2008).

La transición española a la democracia se caracteriza por una total falta de juicios penales, o cualquier tipo de responsabilidad. El recuerdo de la guerra civil, la represión sangrienta durante la primera y la última parte de la dictadura, hizo aconsejable que la transición fuera negociada y que una amnistía amplia fuera concedida a los miembros del Gobierno y a los autores de delitos graves. Un fuerte crítico de la transición ha escrito que el pacto entre los franquistas y antifranquistas fue en beneficio de los miembros del régimen autoritario. Al apelar al lema nacional de la reconciliación, los miembros del gobierno aprovecharon el proceso de transición y se aseguraron de que no se hiciera ningún juicio, ninguna comisión de la verdad o ninguna revisión del pasado. En palabras del propio Franco, todo en este campo fue atado y bien atado (Colomer, 1998).

La Transición española ha sido presentada como una transición pacífica, pero Paloma Aguilar demuestra que no era el caso. Entre 1975 y 1980 hubo más de 460 muertos y en un período de seis años hubo más de 400 personas que murieron en los ataques terroristas (Aguilar en Barahona, 2002: 147). El pacto del olvido se hizo en un contexto de confrontación

extrema, especialmente entre los miembros de ETA y miembros de las fuerzas armadas, y la moderación, especialmente por parte de los partidos como el PSOE y el Partido Comunista y la facción encabezada por Adolfo Suárez en el gobierno. El enfoque reformista y el pacto del olvido es el resultado de la memoria, de la extrema radicalización de algunos sectores, y de la tensión existente en la sociedad española. Los partidos de la oposición temían que los militares tomaran el poder de nuevo y no se llegara a la democracia. Pasaron de exigir una transformación radical y justicia retrospectiva, a demandar por una reforma más humilde, una en la que España pudiera tener la democracia y a cambio el pasado iba a ser echado en el olvido. A diferencia de otras transiciones, en España el “nunca más” señaló a la guerra civil, se hizo la transición para que nunca más volvieran a tener otra guerra civil u otra dictadura. Como resultado, los críticos subrayan las limitaciones de la democracia española y la permanencia de la violencia debido a problemas no resueltos, como la cuestión vasca y la presencia de diferentes naciones dentro del Estado español. El Congreso español aprobó una ley de amnistía para quienes tomaron parte en la guerra civil, a fin de consolidar lo que veían como un proceso de reconciliación con el pasado y con los que lucharon en el lado opuesto. Pero la ley concedía amnistía a los autores de graves abusos y violaciones de los derechos humanos. De esa manera, el Pacto del Olvido echó al olvido los crímenes cometidos durante la guerra civil y la dictadura. Los historiadores podrían hacer la investigación sobre estos temas, pero el debate público sobre ellos fue cerrado, el pacto hizo que el público no pudiera discutir en los escenarios democráticos —como el Parlamento— sobre el pasado, que sólo los expertos fueran capaces de hablar de ello. Pero el cine, como un campo diferente, mostró que el debate público era todavía posible, que el pasado podría ser novelado con el fin de que fuera real, que recordando lo que NO necesariamente pasó nos ayuda a recordar lo que realmente sucedió.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sobre la transición en Cataluña, ver: Rovira: 2011 y Lorés, 1985.

## España. Entre memoria y olvido

Como lo afirmé atrás, el modelo de transición de España ha sido descrito como un pacto del olvido o, como lo define Gil (2009: 22), un modelo del olvido del pasado absoluto con rehabilitación. Pese a ello, la Guerra Civil no ha cesado de estudiarse, por lo que no podemos hablar propiamente de un modelo de olvido del pasado, sino de un modelo de acuerdo para no discutir públicamente ese pasado. Ese pasado ha sido objeto de reelaboraciones, como lo ha mostrado Paloma Aguilar (2002), al mostrar cómo la persecución que se dio en el País Vasco en los últimos 15 años de la dictadura, se extiende a toda ella e incluso a la Guerra Civil, con lo que se presenta todo bajo una luz favorable al discurso nacionalista del Partido Nacionalista Vasco PNV.

Como consecuencia de ese Pacto, las fuerzas políticas que tomaron parte en la transición estaban dispuestas a olvidar el pasado con el fin de tener democracia (Tusell, 2005; Davis, 2005). Algunos autores sostienen que el pacto fue el resultado de, precisamente, la memoria de la guerra civil, dado que las medidas tomadas durante la Segunda República (1931-1936/9) condujeron a la guerra civil, debido a la oposición de las élites tradicionales a las políticas igualitarias que se establecieron (Preston, 2007). En este sentido, tal como Tusell y Juliá discuten, la transición a la democracia no era una política de olvido, como si no se acordasen de lo que había sucedido, sino una política de echar al olvido, porque se recordaba muy bien lo que había ocurrido y decidieron evitar que saliera a la luz, precisamente porque se acordaban muy bien de los crímenes que se cometieron y la posibilidad siempre existente de una nueva guerra civil y de una nueva dictadura militar.

La pregunta es, por tanto, más acerca del conocimiento —ya que las nuevas generaciones no saben nada acerca de la guerra y el régimen autoritario—, y sobre las reparaciones, dado que las víctimas de la guerra y de la dictadura siguen esperando las indemnizaciones y el reconocimiento de su sufrimiento (Juliá, 2003; Juliá, 2006; Tusell, 2005).

El Real Decreto-Ley de 1976 establecía una amnistía para los delitos cometidos durante la dictadura. El prefacio del decreto afirma claramente que “al dirigirse España una plena normalidad democrática, ha llegado el momento de ultimar este proceso con el olvido de

cualquier legado discriminatorio del pasado en la plena convivencia fraterna de los españoles. Tal es el objetivo de la amnistía de todas las responsabilidades derivadas de acontecimientos de intencionalidad política o de opinión ocurridos hasta el presente, sin otro límite que los impuestos por la protección penal de los valores esenciales, como son la vida y la integridad de las personas”. Este decreto es complementado con lo establecido en la ley de amnistía de 1977 (Ley 46 de 1977), que se justifica y se argumenta en el “perdón como acto de gracia que permite recuperar la libertad”, “la voluntad ciudadana de olvidar”, y la voluntad de convivencia y reconciliación de todos los españoles (Gil, 2009: 50). Por ello se ha afirmado que la ley de amnistía se hizo para perdonar a los crímenes franquistas, y que desde la izquierda se veía como inoportuna y desde la derecha como revanchista.

La ley otorga una amnistía, pero no dispone la realización de procesos de depuración en las Fuerzas Armadas, no se elimina la simbología franquista, no se anulan las sentencias producidas en un contexto de ilegitimidad democrática como el de una dictadura y en general se opta por el olvido como consecuencia de una memoria traumática de la guerra (Tamarit, 2014). Por su parte, los procesos de rehabilitación a las víctimas se hacen pero sin el reconocimiento de la responsabilidad del Estado. Gil presenta una serie de medidas de incorporación laboral (Gil, 2009:66), pero todas ellas aparecen más como actos de gracia del gobierno que como el reconocimiento de un agravio a las víctimas (Sentencia TC 361 de 1993 en donde niega el carácter de indemnización a estas medidas).

En los últimos años, España y Catalunya han aprobado leyes de la memoria con el fin de abrir un debate público sobre el legado de la guerra y la dictadura. A pesar de este compromiso, el hecho es que la sociedad española en general es incapaz de lidiar con el pasado.<sup>11</sup> En 2006 se expide la ley 24 de 2006 que declara el año 2006 como el año de la memoria histórica. El 26 de diciembre de 2007 se aprueba la ley 57 de 2007, conocida como Ley de la Memoria Histórica. Esta ley mantiene la regla de la impunidad y de la no investigación de los crímenes cometidos.

---

<sup>11</sup> Recientemente la Real Academia de Historia ha aceptado en su diccionario llamar a Franco “dictador”. Ver [http://cultura.elpais.com/cultura/2015/04/07/actualidad/1428402974\\_723203.html](http://cultura.elpais.com/cultura/2015/04/07/actualidad/1428402974_723203.html). Última visita 12 de abril de 2015.

Se otorga una Declaración de Reparación y de Reconocimiento Personal, pero no da lugar a responsabilidad patrimonial del Estado o indemnización de cualquier índole (Gil, 2009: 97).

Para Gil, el proceso penal no es el instrumento apto para conocer la verdad material o la historia —sino solo cierta verdad y a su manera— y mucho menos en un proceso sin imputado y sin debate contradictorio (Gil, 2009: 89). A esto se agrega que el juez no puede probar la historia y las limitaciones que impone el método probatorio dentro del proceso penal. El derecho a conocer la verdad es un derecho individual y no conlleva una obligación del Estado de exponer la historia verdadera. En el caso Ruano se intentó presentar una suerte de obligación del Estado a buscar la verdad de lo sucedido, a pesar de la ausencia de responsabilidad del imputado o de la inexistencia de imputados. Sin embargo, los juicios de la verdad han tenido poco éxito en España y se ha cerrado, luego de la sanción al Juez Baltazar Garzón, la posibilidad de adelantar juicios penales para obtener una verdad judicial de las violaciones ocurridas en el pasado.

El proceso español ha sido objeto de crítica por parte de Naciones Unidas. Recientemente el relator de la ONU para la Verdad estuvo de visita en España y presentó un informe en el que criticaba la ausencia de justicia y de verdad del proceso. El Relator afirmó que “la fortaleza de las instituciones democráticas no puede ser adecuadamente medida por su capacidad de silenciar o dejar de lado algunos temas, especialmente aquellos que se refieren a derechos fundamentales, sino por su capacidad de gestionarlos efectivamente, aunque sean complejos e incómodos” (Naciones Unidas, 2014). Sin embargo, pese a las críticas del Relator, la ausencia de procesos penales no ha impedido que se den políticas de la memoria ni que se den memorias no oficiales. Pese a ello, la dimensión de la justicia sigue reclamada como una necesidad, pues a la cuestión del conocimiento le hace falta la del reconocimiento por parte de los autores de los crímenes.<sup>12</sup> En síntesis, el proceso español está cargado de perdón

---

<sup>12</sup> Un aspecto poco estudiado en los estudios de la memoria es el papel que juegan las novelas y el cine en la producción de memoria o en el estímulo del recuerdo. Corredera González se ocupa de estudiar cinco novelas que fueron publicadas en la primera década de este siglo y que buscan rescatar hechos memorables de la guerra civil española. Sostiene esta autora que “la memoria es la que les posibilita rescatar el pasado, partes de la historia que han quedado

y olvido. Sólo desde el 2006 se han elaborado políticas de la memoria, pero sin que se haya dado justicia. Estas políticas han sido vistas por algunos sectores como algo positivo, pues han permitido recuperar lugares y nombres para la memoria del pasado (como los nombres de las calles con anterioridad a la dictadura de Franco), pero también han sido objeto de críticas, pues se ha visto como un kitsch de la memoria sin ninguna relación con la verdad y sólo con las emociones de recuerdos fragmentarios del pasado.

## El Cine y la recuperación de la memoria

En un análisis del cine español tras el fin del franquismo, John Hopewell sostiene que la guerra civil ha sido un tema central en el mismo. La larga posguerra determinó que la generación que vivió la guerra intentara volver a tiempos anteriores a la misma, en un intento por llegar a una especie de tierra soñada en los que la guerra no estaba presente (Hopewell, 1989). Las películas españolas trataron de reproducir la guerra para mostrar su

216

---

silenciadas, arrinconadas por la historia dominante de los vencedores. De ahí, la importancia de los testimonios y que traten en primer lugar de hacer hablar a las víctimas, a los testigos de las víctimas o a los que los recuerdan. Pero también la memoria hace presente ese pasado y rellena en el presente, vacíos, partes de la historia que están hoy ausentes” (Corredera, 2010: 13). La memoria puede tener un efecto preventivo, para evitar que ciertos acontecimientos se repitan, como sucedió en la transición española con la memoria de la República, la cual fue presentada bajo una luz en exceso negativa culpándola de un modo indirecto del advenimiento de la Guerra Civil. “Las novelas rescatan la memoria de los oprimidos, que ha sido silenciada por la memoria de los opresores. Estas novelas muestran cómo las víctimas en España deciden no recordar por un “nunca más” a la guerra, como un costo que debieron pagar para avanzar en la democracia. El recuerdo surge como el recuerdo de una injusticia pasada y aún no reparada; por ello es importante la relación que se da entre la memoria y la justicia, ya que ésta no solamente señala lo memorable sino que permite que a través del recuerdo se salven del olvido esas injusticias y finalmente sean objeto de una resolución por parte de quienes tienen el poder para hacerlo” (Booth, 2006). Pero para construir un presente teniendo en cuenta las injusticias pasadas, es decir, a los silenciados de la historia, que es igual que tener en cuenta a los derrotados de la guerra, se ha de interrumpir, en el sentido de Walter Benjamin, el *continuum* de la historia, el legado histórico de los vencedores y opresores transmitido de generación en generación, y traer al presente la representación de *discontinuum* que es la historia de los oprimidos. Por eso apela Benjamin el derecho que las generaciones pasadas tienen sobre el presente, y la responsabilidad de las generaciones actuales respecto a las pasadas (Corredera, 2010: 19).

ferocidad, pero no cuestionaron la transición a la democracia, no hicieron llamadas para la sanción de los responsables de la guerra. Sólo mostraban lo que pasó, sin hacer acusaciones. Como muestra Hopewell, las películas españolas utilizan para representar actos de violencia extrema, como una especie de huida psicológica, a los verdaderos actos de violencia que se sufrieron durante la guerra.

Películas como “Las Bicicletas son para el Verano” (Jaime Chavarri, 1984; basada en la obra de teatro de Fernando Fernán-Gómez) y “La lengua de las mariposas” (José Luis Cuerda, 1999; basada en el cuento de Manuel Rivas) muestran una España que estaba tratando de sobrevivir antes de la guerra, pero al mismo tiempo muestran un mundo de esperanza durante el gobierno republicano que fue brutalmente destrozado por la guerra. La última escena de la película de Chavarri es muy reveladora en este sentido, un niño huyendo de los bombardeos en una metáfora de un mundo de libertad que la guerra y el régimen que llegaba destruyeron; o el niño pequeño, en “La lengua de las mariposas”, que estaba al lado de su maestro republicano, pero que se ve obligado por las circunstancias a cometer un acto de traición, por la lógica del enemigo que existía al inicio y durante la guerra.

En 2001, el escritor español Javier Cercas publicó una novela acerca de la ejecución fallida de uno de los fundadores del movimiento falangista. Rafael Sánchez Maza fue capturado en Barcelona —entonces bajo el control republicano— cuando trataba de escapar a Francia. Dada su importancia, estaba a punto de ser ejecutado por la policía política, como lo fue el caso de José Antonio Primo de Rivera el 20 de noviembre de 1936, al parecer abandonado por Franco (Preston, 2008). Pero de cara al momento de la ejecución, Sánchez Maza logró escapar y cuando se enviaron soldados para encontrarlo y llevarlo de vuelta para la ejecución, se las arregló para escapar de la muerte. Según el relato de Sánchez Maza, un soldado lo vio, pero por razones desconocidas lo dejó escapar. El libro empieza tratando de dar cuenta de este momento y parece un elogio de este escritor falangista. Sin embargo, la novela es más acerca de la búsqueda del escritor y cómo ella tiene que enfrentar el acto de la creación. Pero al mismo tiempo es una historia de redención y de humanidad. En la novela Cercas encuentra el soldado, Antoni Miralles, y cuando él le pregunta por qué decidió no matar a Sánchez Maza, Miralles

sólo responde preguntándole por qué. En ese mismo momento, cuando se pierde la guerra, cuando no tiene sentido matar a alguien, el soldado republicano Miralles encuentra la humanidad en sí mismo para no matar a esa persona derrotada. Al mismo tiempo, el libro muestra la gran diferencia entre los republicanos y los franquistas, porque después de la guerra comenzó la peor represión contra la gente indefensa, las personas que fueron derrotadas, cuyas muertes no tenían sentido, y sin embargo murieron.

El libro de Cercas se convirtió en un éxito, y la gente empezó a hablar sobre el pasado, sobre los delitos cometidos y sobre la diferencia entre los republicanos y los franquistas. El director de cine David Trueba adaptó la novela y la convirtió en una película. El personaje principal se convirtió en una mujer, pero la mayoría de los personajes son las personas que realmente participaron en los acontecimientos que se narran en la novela y que Cercas intenta investigar. El personaje principal, interpretado por Ariadna Gil, es una periodista que está tratando de hacer la investigación para una historia real. Y la historia y las personas que mostraron en la película y en la novela son reales.

218

La película toma de la novela el punto principal, el cual es el personaje del soldado que decide no matar. Algunas personas leen el libro como una defensa de un escritor falangista, pero un enfoque más preciso es leerlo como una defensa de la virtud. De esta manera se ha leído en la película, y la película es más sobre lo que Trueba y Cerca llaman el instinto de la virtud. Según ellos, el hecho de que Miralles, una persona que ha estado luchando en la guerra durante casi tres años no decidiera matar, es una cuestión misteriosa que sólo podía explicarse apelando a un instinto, a una virtud (Cercas y Trueba, 2003).

La película presenta de manera clara un aspecto muy central de la transición española a la democracia, la diferencia entre el bando republicano y el nacionalista (franquista). Los defensores del ala derecha del pacto de olvido afirman que los republicanos y los nacionalistas cometieron crímenes horribles, y con el fin de evitar la confrontación, dicen que es necesario olvidar el pasado y perdonar a aquellos que cometieron delitos graves. Pero, como sostiene Cercas, el gobierno republicano era legítimo, sus soldados estaban defendiendo un sistema legítimo; mientras que las tropas de Franco eran el lado rebelde, que

finalmente impuso un régimen autoritario y que estaba en contra de los derechos laborales. Por otra parte, como he mencionado antes, los crímenes cometidos durante la dictadura muestran una falta de virtud, y el sentido más puro de la venganza sin sentido.

La guerra terminó con la victoria total del lado nacionalista. Franco no quería sólo ganar la guerra, sino también la derrota total del enemigo. Como muestra Preston, a veces su estrategia parecía extraña, porque tomó demasiado tiempo para pasar de una ciudad a otra durante la guerra, sólo por el simple deseo de tener una victoria total, de exterminar al enemigo (Preston, 2008). Una de las cuestiones perdonadas durante la transición fueron las ejecuciones masivas que se produjeron después de la guerra. Un caso que era parte de la tradición oral de la guerra civil y la posguerra fue la ejecución de 13 mujeres en Madrid el 5 de agosto de 1939. Este caso se conoció como Las Trece Rosas o Las Menores, porque muchas de las ejecutadas eran menores de edad.

En 1985 Jacobo García Blanco-Cicerón había sacado a la luz este caso, pero fue publicado en una revista de Historia, aunque para el público general —y por esa razón se mantuvo relativamente desconocida—. En 2004, el periodista Carlos Fonseca escribió un libro sobre el caso y contó una historia completa de la ejecución de la Trece Rosas. El libro fue discutido y hubo alguna discusión pública sobre el tema. Sin embargo, fue con la película *Las Trece Rosas* que el caso llegó al público en general y tuvo una discusión más abierta sobre el tema.

Como muestra Fonseca, con la derrota de los republicanos en Madrid y el hecho de que muchos líderes tuvieran que huir a Francia o a América Latina, algunos jóvenes estaban a cargo de la reorganización de la Juventud Socialista, con la esperanza de recuperar la democracia en España. Pero estas mujeres no representaban ningún peligro para el nuevo régimen. No obstante, el régimen de Franco inició una persecución contra los que tenían un pasado de izquierda, algunos de ellos fueron detenidos, algunos se entregaron, y todos ellos fueron enviados a prisión. La policía política los torturó y cometieron graves crímenes contra las mujeres que fueron enviadas a la cárcel.

Mientras estaban en la cárcel, dos hombres mataron a un miembro de la Guardia Civil, su hija y su chofer. Este crimen provocó la venganza sangrienta por parte del régimen. Como respuesta al crimen, 15 mujeres

y 43 hombres —que ya estaban en la cárcel cuando se cometieron los crímenes— fueron juzgados y condenados, con dos excepciones, a muerte como cómplices en el asesinato de los miembros de la Guardia Civil, su hija y su conductor. Por último, en la noche del 05 de agosto 1939 fueron ejecutados.

El libro de Fonseca motivó un debate sobre los actos de venganza durante los primeros días del régimen de Franco. El libro fue seguido por un documental, titulado *Que Mi nombre no se Borre de la Historia*, las últimas palabras de la carta que una de las ejecutadas escribió a su madre, en el que algunas de las víctimas de la represión y algunos de los familiares de los ejecutados fueron entrevistados. En 2007 se estrenó una nueva película basada en el libro de Fonseca. En esta película la historia de la Trece Rosas se dio al público. El efecto más importante de la película, a pesar de su carácter melodramático, es el hecho de que lleva a la discusión pública la represión contra los y las jóvenes tras el fin de la guerra. Este tipo de películas muestra al público algunos hechos que fueron evidentes durante la transición, pero que debido a la necesidad de tener democracia fueron arrojados en el olvido.

220

Salvador Puig Antich fue un adolescente catalán que participó en el Movimiento Ibérico de Liberación MIL, un grupo guerrillero anarquista que quería poner fin a la dictadura y que apeló a la violencia armada para alcanzar sus metas. El movimiento trató de financiarse mediante el robo de bancos en Barcelona. Uno de estos ataques fue terriblemente mal y la Policía tenía pistas que finalmente llevaron al encarcelamiento de algunos de los miembros del grupo. Cuando Puig Antich iba a ser arrestado, se resistió y mató a un oficial de policía. Los testimonios recogidos demostraron que la muerte del oficial no fue intencional, pero el régimen, sin embargo, decidió procesarlo y pidió para él la pena de muerte. En un juicio militar, con violación del debido proceso, lo que era común durante la dictadura, Puig Antich fue condenado a muerte. Su único recurso era pedir un perdón oficial otorgado por el propio Franco, pero el asesinato de Carrero Blanco —sucesor de Franco— por ETA hizo que esta alternativa fuera imposible. Puig Antich fue ejecutado el 2 de marzo de 1974, con la indignación general de los partidos en la oposición (Escribano, 2001).

La parte final del régimen de Franco se caracterizó por un aumento de la represión. Sin embargo, la pena de muerte rara vez se ejecutaban y cuando Puig Antich fue condenado a muerte la gente pensaba que iba a ser indultado y su condena intercambiada por prisión. Pero la muerte de Carrero provocó la venganza del gobierno, y, como en los primeros años de la dictadura, actos innecesarios de venganza volvieron a ser comunes. En 2006 Manuel Hueriga dirigió una película basada en la vida y en la ejecución de Puig Antich. La película motivó un debate no sólo porque demostró que el régimen estaba ansioso por matar, incluso cuando eso era innecesario, mostrando la falta completa de lo que Cercas llama el instinto de la virtud, pero, al mismo tiempo mostró la responsabilidad que la izquierda tenía en no detener la ejecución con el mismo entusiasmo que mostraron en otros casos, sobre todo porque no querían ser asociados con un grupo como el MIL.

La película y el guion fueron realizados con la ayuda de la hermana de Puig Antich, y se nota su punto de vista sobre los hechos. Uno de los puntos que destaca es la necesidad de revisar el caso de Puig Antich, porque fue sentenciado por un régimen ilegal, con violación del debido proceso. El caso llegó a la Corte Suprema española, pero dado el poder conservador en la Corte, el caso no se ha revisado y se considera la condena a muerte de Puig Antich, para los tribunales españoles, una sentencia legal y válida. La película muestra precisamente este hecho, el hecho que no merecía la pena de muerte, que fue asesinado sólo porque ETA mató a Carrero Blanco, que los juicios militares eran una imitación de la verdadera justicia y que la transición debe hacer frente a este hecho. Pero la respuesta de la Corte Suprema demuestra la vitalidad del pacto.

En estas tres películas vemos cómo se presentan tres hechos para conocimiento de la opinión pública. No se trata de obtener el reconocimiento de los autores de los crímenes, muchos de ellos ya muertos. De lo que se trata es de abrir la discusión sobre los crímenes cometidos durante la dictadura y sobre la necesidad de que haya justicia. En la primera película se muestra la diferencia moral entre republicanos y nacionalistas. Se muestra que los primeros no perdieron su instinto de la virtud, a pesar de los crímenes que hubieran cometido. Los segundos carecían de ese instinto y por ello pudieron cometer esos delitos. Sin

embargo, la transición no permitió que esta discusión se diera en los espacios de discusión democrática. Las películas traen esos hechos a la primera fila, si bien no los descubren sí le dan una luz más potente. La discusión debe darse y toda la ciudadanía debe sentirse interpelada.

## Conclusiones

La Transición española fue el resultado de un pacto en el que las élites decidieron echar el pasado en el olvido. Los crímenes cometidos durante y después de la guerra civil fueron beneficiados con la amnistía y los autores con un pacto de olvido. La investigación sobre el pasado no llegó a la discusión pública, la gente no sabía lo que pasó y los que sí lo sabían decidieron o se vieron obligados a olvidar. Según este pacto, la memoria es el trabajo de los historiadores, y por eso ellos son los encargados de investigar y de llevar el pasado a la luz, pero una luz que se limita al campo de la disciplina académica.

222

Las novelas y las películas representan una nueva forma de traer el debate sobre la guerra civil al público en general. La derecha criticó todos los intentos de traer el pasado a la luz, acusando a la izquierda de querer la venganza y de poner en peligro la democracia. Sin embargo, el éxito de las películas analizadas en este texto muestra que la memoria es todavía una parte importante y sin resolver de la transición española. Hasta ahora, sólo las películas y las novelas han sido capaces de burlar el pacto del olvido, pero es la película, debido a su lenguaje y al impacto de sus imágenes, la que más ha llegado al público general.

## Bibliografía

- Adorno, Theodor. (1984). "La educación después de Auschwitz". En *Crítica cultural y sociedad*. Madrid: Sarpe.
- Agamben, Giorgio. (2010). *Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo. Homo Sacer III*. Valencia: Pre Textos.
- Aguilar Fernández, Paloma. (2002). *Política y ética, memoria e historia: las peculiaridades del caso vasco en el contexto español*. Ponencia presentada en LASA, 2002. Recuperado de: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/AguilarFernandez.pdf>. En: 12-abril-2015.
- (2008). *Políticas de la Memoria y Memorias de la Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Amery, Jean. (2004). *Más allá de la culpa y de la expiación: tentativas de superación de una víctima de la violencia*. Valencia: Pre-Textos.
- Arthur, Paige. (2009). "How transitions reshaped human Rights: a conceptual history of transitional justice". En: *Human Rights Quarterly* 31 (2009). Pp. 321-367.
- Augé, Marc. (1998). *Las formas del olvido*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Augstein, Franziska. (2010). *Lealtad y traición. Jorge Semprún y su siglo*. Barcelona: Tusquets.
- Ash, Timothy Garton. (1998). "The truth about dictatorship". En: *The New York Review of Books*. (Febrero 19 de 1998).
- Barahona de Brito, Alexandra et al. (2002). *Las políticas hacia el pasado. Juicios, depuraciones, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Madrid: Istmo.
- Barsalou, Judy & Baxter, Victoria. (2007). "The urge to remember. The role of memorials in Social Reconstruction and Transitional Justice". En: *United States Institute for Peace. Stabilization and Reconstruction Series No. 5*. January 2007.
- Bell, Christine. (2009). "Transitional Justice, Interdisciplinarity and the estate of the *Field* or *Non Field*". En: *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 3, 2009, p. 5-27.
- Benavides Vanegas, Farid Samir. (2009). *The Colombian Transitional Justice Model: No transition and no justice*. Oxford Transitional Justice Research Working Paper Series. March, 2009.
- (2013). "Memoria y Verdad Judicial en Colombia: los procesos de justicia y paz". *Revista de Derecho Público* No. 31 (2013).

- (2016). *Las confesiones judiciales y la memoria del conflicto en el proceso de justicia transicional de Colombia* (a publicar en 2016).
- Bergalli, Roberto. (2010). *Memoria colectiva como deber social*. Barcelona: Anthropos, 2010.
- Bickford, Louis. (1999). "The Archival Imperative: Human Rights and Historical Memory in Latin America's Southern Cone". En: *Human Rights Quarterly*, Vol. 21 No. 4 (November 1999), pp. 1097-1122.
- (2000). "Human Rights Archives and Research on Historical Memory: Argentina, Chile and Uruguay". En: *Latin American Research Review*, Vol. 35 No. 2 (2000), pp. 160-182.
- (2007). "Unofficial Truth Projects". En: *Human Rights Quarterly* Vol. 29 No. 4 (November, 2007), pp. 994-1035.
- Booth, W. James. (1999). "Communities of Memory: On identity, memory and debt". En: *The American Political Science Review*, vol. 93, No. 2 (June 1999), pp. 249-263.
- (2001). "The unforgotten: Memories of Justice". En: *The American Political Science Review* Vol. 95 No. 4 (December, 2001), pp. 777-791.
- (2006). *Communities of Memory: on witness, identity and justice*. Ithaca: Cornell University Press.
- Breitweg, Markus. (2014). "Collective memory after violent conflicts. Can collective amnesia ever be a sustainable option for reconciliation initiatives?" Paper presented at the 5<sup>th</sup> ECPR Graduate Student Conference. Innsbruck, 3-5 July, 2014.
- Capellá, Margalida & Ginard, David (coord.) (2009). *Represión Política, Justicia y Reparación. La memoria histórica en perspectiva jurídica (1936-2008)*. Palma: Ediciones Documenta Balear.
- Casanova, Julián. (2007). *Anarquismo y violencia política en la España del siglo XX*. Zaragoza: Instituto Fernando el Católico.
- Cercas, Javier. (2001). *Soldados de Salamina*. Barcelona: Tusquets.
- (2009). *Anatomía de un Instante*. Barcelona: Mondadori.
- (2014a). *El Impostor*. Barcelona: Penguin Random House (2014).
- (2014b). "Latiranía de la memoria". Diario *EL PAIS*, 2 de enero de 2008. Recuperado de: [http://elpais.com/diario/2008/01/02/eps/1199258808\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/01/02/eps/1199258808_850215.html). En: 29-diciembre-2014.
- Cercas, Javier & Trueba, David. (2003). *Diálogos de Salamina. Un paseo por el cine y la literatura*. Barcelona: Tusquets.

- Céspedes Gallego, Jaime. (2007). "Las Trece Rosas de la Guerra Civil vistas por el novelista Jesús Ferrero y el periodista Carlos Fonseca". En: *Tonos. Revista Electrónica de Estudios Filológicos*. No. 14 (Diciembre 2007).
- Colomer, Josep M. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Crenzel, Emilio. (2008). *La historia política del Nunca Más. La memoria de las desapariciones de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Davis, Madeleine. (2005). "Is Spain recovering its Memory? Breaking the Pacto del Olvido". En: *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, Num. 3 (August, 2005), pp. 858-880.
- Elster, John. (2006). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz Editores, 2006.
- Escribano, Francesc. (2001). *La historia de Salvador Puig Antich*. Barcelona: Ediciones 62.
- Feld, Claudia. (2002). *Del estrado a la pantalla: las imágenes del juicio a los ex-comandantes en Argentina*. Madrid: Siglo XXI editores.
- Fernández Valle, Mariano. (2006) "La Corte Suprema Argentina frente al legado de la última dictadura militar: reseña del Fallo Simón". En: *Anuario Chileno de Derechos Humanos*. Santiago de Chile, 2006. Recuperado de: <http://www.anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/19423/20559>. En: 12-abril-2015.
- Ferrer Beltrán, Jordi. (2002). *Prueba y Verdad en el Derecho*. Barcelona: Marcial Pons.
- Ferrero, Jesús. (2003). *Las treces rosas*. Madrid: Siruela.
- Fletcher, Laurel E. & Harvey M. Weinstein with Jamie Rowen. (2009). "Context, Timing, and the Dynamics of Transitional Justice: A Historical Perspective". En: *Human Rights Quarterly*, 31 (2009), pp. 163-220.
- Fonseca, Carlos. (2005). *Trece Rosas Rojas*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- Gil Gil, Alicia. (2005). "La sentencia de la Audiencia Nacional en el caso Scilingo". En: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- (2009). *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*. Barcelona: Atelier Libros.
- Ginzburg, Carlo. (1999). *The judge and the historian: marginal notes on a late-twentieth-century miscarriage of justice*. London/New York: Verso.
- González Lagier, Daniel. (2005). *Quaestio Facti. Ensayo sobre prueba, causalidad y acción*. Bogotá: Editorial Temis.

- Grimaldos, Alfredo. (2004). *La sombra de Franco en la Transición*. Madrid: Oberón.
- Halbwachs, Maurice. (2004). *Los Marcos Sociales de la Memoria*. Barcelona: Anthropos.
- Hayner, Priscilla B. (1994). "Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A comparative study". En: *Human Rights Quarterly* 16 (1994), pp. 597-655.
- Higginbotham, Virginia. (1998). *Spanish film under Franco*. Austin: University of Texas Press.
- Hopewell, John. (1989). *El cine español después de Franco*. Madrid: Ediciones El Arquero.
- Human Rights Watch. (2009). *Selling Justice Short. Why accountability matters for peace*. New York, 2009.
- Jelin, Elizabeth. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Juliá, Santos. (1996). "Memoria y Cine de la Guerra Civil". En: *L'Avenç* 206 (Sept. 1996), pp. 49-51.
- (1998). "Un fascismo bajo palio en uniforme militar". *Babelia*, Diario *El País*, 18 de julio de 1998.
- (2002). "¿Falange Liberal o intelectuales fascistas?". En: *Claves de Razón Práctica*, 121 (Abril, 2002), pp. 4-13.
- (2003). "Echar al Olvido: Memoria y Amnistía en la Transición a la Democracia". En: *Claves de Razón Práctica* No. 129 (Enero/Febrero 2003), pp. 14-24.
- (2006). "Los nombres de la guerra". En: *Claves de Razón Práctica* No. 164 (Julio/Agosto 2006a), pp. 22-31.
- (2010). "Transición antes de la Transición". En: Santos Juliá: *Hoy no es ayer. Ensayos sobre la España del siglo XX*. Barcelona, RBA, 2010.
- Juliá, Santos (Dir.). (2006). *Memoria de la Guerra y del Franquismo*. Madrid: Taurus/Fundación Pablo Iglesias.
- Kertész, Imre. (2007). "Es un deber vivir después de Auschwitz". Entrevista en el Diario *El País*, 23 de diciembre de 2007. Recuperado de: [http://elpais.com/diario/2007/12/23/domingo/1198385554\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2007/12/23/domingo/1198385554_850215.html). En: 12-abril-2015.
- Kritz, Neil J. (1995). *Transitional Justice: How emerging democracies reckon with former regimes*. Washington: USIP.
- Lebow, Richard Ned, Kansteiner, Wulf & Fogu, Claudio eds. (2006). *The Politics of Memory in Postwar Europe*. Durham/London: Duke University Press.

- Leebaw, Bronwyn Anne. (2008). "The Irreconcilable Goals of Transitional Justice". En: *Human Rights Quarterly* vol. 30 No. 1 (February 2008), pp.95-118.
- Levi, Primo. (2005). *Trilogía de Auschwitz*. Barcelona: El Aleph Editores.
- Lorés, Jaume. (1985). *La transición a Catalunya (1977-1984)*. Barcelona: Editorial Empuries.
- Malem, Jorge. (2008). *El error judicial y La formación de los jueces*. Barcelona: Gedisa.
- Malem, Jorge et al. (2009). *El error judicial. La formación de los jueces*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Munté Ramos, Rosa-Áuria. (2011). *La ficción sobre el Holocausto: silencio, límites de representación y popularización en la novela "Everything is Illuminated de Jonathan Safran Foer"*. Tesis Doctoral. Facultad de Comunicaciones Blanquerna. Barcelona: Universitat Ramon Llull.
- Naciones Unidas. (2011). "Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición". Pablo de Greiff. 22 de julio de 2014.
- Naidu, Ereshnee. (2006). "Empowerment through living Memory: a community-centred model for memorialization". 2006. Recuperado de: <http://www.ritecodev.co.za/csvrorig/docs/livingmemory/empowerment.pdf> . En: 13-febrero-2015.
- Nolte, Erich, Habermas, Jurgen & Mann, Thomas. (2011). *Hermano Hitler. El debate de los historiadores*. México: Herder.
- Novick, Peter. (2007). *Judíos: ¿Vergüenza o victimismo? El holocausto en la vida americana*. Madrid: Marcial Pons.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1986). *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Olick, Jeffrey K. (1998a). "Memory and the Nation: continuities, conflicts, and transformations". En: *Social Science History*, vol. 22 No. 4, Special Issue: Memory and the Nation (Winter 1998a), pp. 377-387.
- (1998b). "What does it mean to normalize the past? Official memory in German Politics since 1989". En: *Social Science History* Vol. 22 No. 4, Special Issue: Memory and the Nation (Winter 1998b), pp. 547-571.
- Olick, Jeffrey K. y Robbins, Joyce. (1998). "Social Memory Studies: from "collective memory" to the historical sociology of mnemonic practices". En: *Annual Sociological Review* No. 24 (1998), pp. 105-140.

- Pastor, Daniel. (2007). “¿Procesos penales sólo para conocer la verdad? La experiencia argentina”. En: *Revista Jueces para la Democracia* 59 (Julio de 2007), pp. 95-126.
- Paterson, Dennis. (1996). *Law and Truth*. New York: Oxford University Press.
- Pecourt, Joan. (2006). “El campo de las revistas políticas bajo el franquismo”. En: *Papers* 81 (2006), pp. 205-228.
- Preston, Paul. (2008). *Franco el gran manipulador*. Barcelona: Editorial Base.
- Reinlein, Fernando. (2002). *Capitanes Rebeldes. Los militares españoles durante la Transición: de la UMD al 23F*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Reyes Mate, Manuel. (2003). *Memoria de Auschwitz: actualidad moral y política*. Madrid: Editorial Trotta.
- (2008). *La herencia del olvido. Ensayos en torno a la razón compasiva*. Madrid: Errata Naturae.
- (2011a). “El deber de memoria”. En *Diario El País*. 27 de enero de 2011. Recuperado de: [http://elpais.com/diario/2011/01/27/opinion/1296082805\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2011/01/27/opinion/1296082805_850215.html). En: 11-abril-2014.
- (2011b). *Tratado de la Injusticia*. Barcelona: Anthropos.
- Ricoeur, Paul. (1999). *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid.
- Rosenberg, Alvin H. (2011). *The end of the holocaust*. Bloomington: Indiana University Press.
- Rovira i Martínez, Marta. (2011). *Les memories de la Transició. Un exercisi de personalització de la història*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Septiembre de 2011.
- Sarlo, Beatriz. (2005). *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Skinner, Quentin. (1998). *Maquiavelo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tamarit Sumalla, Josep. (2014). “Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal”. En: *ANIDIP* vol. 2 (2014), pp. 43-65.
- Taruffo, Michele. (2002). *La prueba de los hechos*. Madrid: Trotta.
- Teitel, Ruti G. (2000). *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- (2003). “Transitional Justice Genealogy”. En: *Harvard Human Rights Law Journal* 16 (2003), pp. 69-94.
- Tezanos, José Félix et al. (1989). *La transición democrática española*. Madrid: Editorial Sistema.

- Todorov, Tzvetan. (2002). *Memoria del mal, tentación del bien: indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Editorial Península.
- (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg Círculo de Lectores.
- Turner, Catherine. (2008). "Delivering Lasting Peace, Democracy and Human Rights in Times of Transition: the Role of International Law". En: *The International Journal of Transitional Justice* Vol. 2 (2008), pp. 126-151.
- Tusell, Javier. (2005). *Dictadura Franquista y Democracia, 1939-2004. Historia de España, XIV*. Barcelona: Crítica.
- Weigend, Thomas. (2003). "Is the Criminal Process about Truth? A German Perspective". En: *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 157 (2003).
- (2010). Should we search for the truth; and who should do it? En: *N.C.J. International Law & Com. Reg.*, XXXVI (2010).
- Vinyes, Ricard ed. (2009). *El Estado y la Memoria. Gobiernos y ciudadanos frente a los traumas de la historia*. Barcelona: RBA.
- Yushimito del Valle, Carlos. (2003). "Soldados de Salamina: Indagaciones sobre un héroe moderno". En: *Espéculo. Revista de Estudios Literarios*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.



## Reconocimiento a pares evaluadores

La REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los pares evaluadores internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de su calidad científica.

En este número participaron como evaluadores:

- Beatriz Eugenia Mejía — Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – Colombia  
Diana García Llano — Banco de Occidente – Colombia  
Pedro Manuel Rodríguez Rojas — Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez – Venezuela  
Julieta Capdevielle — Conicet – Argentina  
Alejandro Sahuí — Conacyt – México  
Roberto Gutiérrez Rodríguez — UAM – Iztapalapa – México  
Carlos Andres Delgado Chamorro — Gestión Integral de Proyectos GIP – Colombia  
Mauricio Jaramillo Jassir — Universidad del Rosario – Colombia  
Andrés Malamud — European University Institute – Portugal  
Eliú José Cardozo Sáez — Unesr-G.H.P ; Unefa – Venezuela  
Paola Andrea Torres Castrellón — MetroCali – Colombia  
Rosalia Correa Young — Pontificia Universidad Javeriana Cali – Colombia  
Victor Hernández Mendible — HMO Consultores – Venezuela  
Matías Calderón — Universidad Academia de Humanismo Cristiano – Gicsec – Chile  
José Vargas Hernández — Universidad de Guadalajara – México  
Paula Rossi — Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Javer Nicolás Gonzalez — Fundación Colegio Heraldos del Evangelio – Colombia  
Ignacio Bárcenas Monroy — Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, UAEM – Colombia  
Sylvia Becerra — Laboratorio get ups-ird-cnrs-Observatoire Midi-Pyrénées – Francia  
Enrique Javier Burbano Valencia — Universidad de San Buenaventura – Cali – Colombia  
Alejandra Galindo Marines — Universidad de Monterrey – México  
Paulo Botta — Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo – Argentina  
Catalina Ibáñez Gutiérrez — Universidad Santo Tomás – Colombia  
Jefferson Jaramillo Marín — Universidad Nacional de Colombia – Colombia



Señores

**REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES**

Pontificia Universidad Javeriana-Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias Jurídica y Política

Calle 18 No. 118-250 Av. Cañasgordas • A.A. No. 26239

• PBX 321 8200 •

Cali-Colombia

Cordial Saludo,

Mediante la presente certifico que el artículo titulado \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, puesto a consideración de manera independiente  
para la publicación del Volumen \_\_\_ No. \_\_\_ de la Revista Científica  
**PERSPECTIVAS INTERNACIONALES:**

**PRIMERO:** Constituye una obra ORIGINAL cuya autoría la detenta(n) el (los) signatario(s) de la presente. Por original se entiende que he (hemos) contribuido directamente al contenido intelectual del mencionado documento, por lo cual estoy (estamos) en condiciones de hacerme (hacernos) públicamente responsable (s) de él y acepto que mi (nuestro) nombre figure en la lista de autores.

**SEGUNDO:** Es un manuscrito INÉDITO, es decir no ha sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico.

**TERCERO:** Desde el momento de recepción del artículo firmo (firmamos) CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD. Este trabajo no será enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.

**CUARTO:** No existen conflictos de intereses en relación al contenido, resultados o conclusiones del artículo. En otras palabras, no existe ningún compromiso u obligación de carácter financiero o económico con entidades estatales o de carácter privado, que puedan afectar de algún modo la publicación de este manuscrito.

En caso de existir declaro que:

---

---

---

---

---

**QUINTO:** Que en caso de ser publicado el artículo transfiero todos los derechos de autor a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

Esta carta ha sido leída y aprobada por la totalidad de los autores, el día \_\_\_\_ del mes \_\_\_\_ de \_\_\_\_, en la ciudad de \_\_\_\_\_, quienes firman a continuación:

234

**Autor principal:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

**Co-autor:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

**Co-autor:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

# Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial .....	5
Entre las grandes expectativas y la demonización: las relaciones entre Irán y América Latina 2005-2013 <i>Sergio I. Moya Mena</i> .....	15
Gobernanza y Bloque Administrativo Global <i>Hernán Alejandro Olano García</i> .....	37
Lo “neo” del neoliberalismo: mercado, dinámicas socio-culturales, globalización y Estado: Un abordaje antropológico <i>Nicolás Panotto</i> .....	71
Caída del ingreso petrolero y sus efectos sobre la economía venezolana <i>Mario Alberto de la Puente Pacheco</i> .....	93
Coming of Age. A (Post) Colonial and Queer Contribution Towards the Deconstruction of the Notion of “Minority” <i>Hugo Córdova Quero</i> .....	123
El Control Fiscal. Entre el Control Político y el Control Social <i>Rosalía Correa Young / Luis Freddyur Tovar</i> .....	153
El Cine y la Reconstrucción de la Memoria <i>Farid Samir Benavides Vanegas, PhD.</i> .....	179

