

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



## **CRISIS: Afecciones administrativas que desencadenan trances desfavorables a los fines esenciales del Estado**



Perspectivas  
Internacionales

Cali  
Colombia

Volumen 9  
Número 2

pp.  
224

Julio - Diciembre  
2013

ISSN 1900-4257

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



## **CRISIS: Afecciones administrativas que desencadenan trances desfavorables a los fines esenciales del Estado**



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 9 Número 2	pp. 224	Julio - Diciembre 2013	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	-----------------------	------------	---------------------------	----------------

**Pontificia Universidad Javeriana Cali**

Rector: Jorge H. Peláez, S.J.

Vicerrectora Académica: Ana Milena Yoshioka Vargas

Vicerrector del Medio Universitario: Luis Fernando Granados S.J.

**Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales**

Decano Académico: José Ricardo Caicedo

Decana del Medio Universitario: Clara Eugenia Jaramillo

**Carrera de Ciencia Política**

Director: Alejandro Sánchez López de Mesa

**Departamento de Ciencia Jurídica y Política**

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Editor (E)**

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.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Javier Duque 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

Río 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)

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

**Diagramación e impresión:** Feriva S.A.

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.....	4
Auge y crisis del patrón <i>oro-cambio</i> 1945-1971 <i>Boom and bust pattern of gold-exchange 1945-1971</i>	
ALFREDO DE LA LAMA GARCÍA / ALINE MAGAÑA ZEPEDA.....	12
El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos <i>The Brazilian proportional electoral system and its distortions in the representation of its citizens</i> <i>O sistema eleitoral proporcional brasileiro e suas distorções na representação dos cidadãos</i>	
ANA CLAUDIA SANTANO / ENEIDA DESIREE SALGADO.....	36
The war on drugs in Colombia: A current account of U.S. policy <i>La guerra de las drogas en Colombia: Una cuenta corriente de la política estadounidense</i>	
JONATHAN D. ROSEN.....	58
Estructuras en acción: Las FARC-EP como red de redes <i>FARC-EP as a Net Of Nets</i>	
VICENTE TORRIJOS R / JUAN DAVID OTÁLORA S.....	84
La crisis de la Unión Europea analizada desde una perspectiva neofuncionalista: lecciones para la integración regional en América Latina <i>The European Union crisis analyzed from a neofunctionalist perspective: Lessons for regional integration in Latin America</i>	
MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ.....	120
Sticky paradigms in Social Science: The role of emotion and ego in the case of economics <i>Arraigados Paradigmas en las Ciencias Sociales: El papel de la emoción y el ego en la Economía</i>	
HANNA SAMIR KASSAB / WENYUAN WU.....	154
La evolución del impacto de las TIC como soporte del gobierno electrónico en el ejercicio de la administración pública-Caso Colombia <i>The evolution of the impact of ICT as support ofe-Government in the exercise of the public case management Colombia</i>	
JAIRO AUGUSTO ORTEGÓN BOLÍVAR.....	182
Afecciones administrativas que desencadenan trances desfavorables a los fines esenciales del Estado.....	219

# Revista Perspectivas Internacionales

**POLÍTICA EDITORIAL**

---

*O*

## **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.

## **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-Septiem-

bre). 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 trasfiere 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.

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 desaprobado 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.

### **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/perspectiva-sinternacionales>

## **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: (Bonnilla, 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. (edits 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.

### 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.

# ***Auge y crisis del patrón oro-cambio 1945-1971***

***Boom and bust pattern of gold-exchange  
1945-1971***

**Recibido:** Mayo 10 de 2013

**Aprobado:** Octubre 9 de 2013

---

**ALFREDO DE LA LAMA GARCÍA \***

**ALINE MAGAÑA ZEPEDA \*\***

1

\* Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa (UAM, I). [adela2422@yahoo.com.mx](mailto:adela2422@yahoo.com.mx)

\*\* Profesora invitada por la UAM, I y profesora de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

## RESUMEN

Esta investigación plantea que USA consciente de su hegemonía económica al final de la Segunda Guerra Mundial (1945) impulsa un gran mercado universal del cual beneficiarse y para apuntalarlo crea un nuevo Sistema Monetario Internacional, el <patrón oro-cambio> y las instituciones ad hoc; sin embargo, tiene un adversario ideológico –la URSS y los partidos comunistas de Europa Occidental- que le obligan a renunciar al sometimiento de los vencidos,<sup>1</sup> y reconstruir las economías de sus aliados; el resultado es la recuperación económica de Europa Occidental y Japón y la expansión económica mundial del sistema capitalista;<sup>2</sup> el éxito del proceso supera lo imaginado; a partir de la década de los sesenta el crecimiento industrial y el avance tecnológico de Japón y Europa Occidental les permite competir con éxito frente a los productos estadounidenses lo que ocasiona que el dólar se debilite; en 1971, USA, frente a la pérdida de su hegemonía económica renuncia al dólar fijo y convertible a nivel mundial; el abandono del *patrón oro-cambio* y como consecuencia la quiebra del Sistema Monetario Internacional hace inviable el déficit gubernamental de las naciones y significa el principio del fin del Estado Benefactor. Ahora, el capital financiero es capaz de socavar la autonomía financiera de los Estados-nación mediante la especulación monetaria de aquellos países que pretendan vivir por encima de sus posibilidades.

## PALABRAS CLAVE

Sistema Monetario Internacional, Economía internacional, Economía del siglo XX.

## ABSTRACT

This research suggests that U.S. aware that its economic hegemony at the end of World War II (1945) promotes global markets which benefit him and this creates a new international monetary system, the gold-exchange model and ad hoc institutions. However, has an ideological foe: the USSR and the Communist parties of Western Europe, forced him to give up the submission of the vanquished and rebuild the economies of its allies. The result is the economic recovery of Western Europe and Japan and the global economic expansion of the capitalist system. the success of the process exceeds the imagined, from the sixties industrial growth and technological advancement of Japan and Western Europe allowed to compete successfully against U.S. products which causes the dollar to weaken. In 1971, USA facing the loss of its economic hegemony, renunciation to dollar change fixed in worldwide.

## KEYWORDS

International Monetary System, International Economics, Economics of the twentieth century.

---

1 Algo similar sucede en la URSS con Europa Oriental.

2 El crecimiento del área socialista en este periodo también es notable.



## INTRODUCCIÓN

La historia del capitalismo industrial ha estado sembrada de crecimientos asombrosos y también de crisis económicas endémicas a lo largo de su existencia; sin embargo, durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (1945) y hasta mediados de la década de los setenta las poblaciones de U.S.A. Europa Occidental, Japón y élites de la periferia vivieron sin crisis económicas y elevación constante del nivel de vida de la mayoría de la población, debido a la aparición del llamado Estado Benefactor y la Sociedad de Consumo, junto a su modelo más sofisticado y envidiado: el *American way of life*. A finales de la década de los sesenta cuando la sociedad de consumo se encontraba en su mejor momento se manifestaron signos de alerta, no porque se avizorara una crisis económica, sino, porque el sistema funcionaba tan bien que los procesos y las instituciones generaron nuevas pautas que ocasionaron la descomposición del Estado de Bienestar y el desarrollo del Estado Neoliberal; entender las causas y los efectos de dicho proceso histórico lleva a preguntarse: ¿Qué elementos socio-económicos y políticos permitieron tal auge? ¿Cómo operaron? y ¿Qué contribuyó a su pérdida de efectividad? Los objetivos del presente artículo son responder a estas interrogantes.

## EL MÉTODO

El análisis se basa en los hechos relevantes del periodo, recogidos de revistas especializadas internacionales de la época y bibliografía secundaria, para hacer más visual la presentación se recurre a gráficas y cálculos integrados a las explicaciones, además, se ayuda de la teoría económica para explicar algunos procesos y se recurre a conceptos que evitan una referencia eurocéntrica como Asia Oriental y Europa Occidental y no Lejano Oriente y Occidente, lo que le proporciona al lector una geo-referencia efectivamente mundial.

## HALLAZGOS

## ANTECEDENTES

Corría el año de 1943, cuando se hizo evidente para los Aliados que vencerían al eje Roma-Berlín-Tokio, lo que llevó a discutir los términos en

que iba a funcionar la futura estructura económica y política mundial.<sup>3</sup> Estados Unidos, consciente que la URSS y sus nuevas zonas de influencia en Europa Oriental y Central no se incluirían en el proceso capitalista mundial, asumió plenamente el papel de superpotencia militar y económica a partir de la Conferencia de Bretton Woods (1944) frente al resto de sus aliados, a pesar de las tímidas protestas inglesas. La actitud de Estados Unidos era totalmente consecuente con la situación mundial del momento; en 1946 USA contaba con un enorme poder militar y productivo, el PNB medido en dólares de 1939, se elevó de 88.6 mil millones (1939) a 135 mil millones (1945); durante el conflicto el volumen de la maquinaria productiva aumentó en casi un 50% y la producción física de artículos en más del 50%; además, al ser el proveedor del resto de sus aliados, resultó la única potencia industrial que se enriqueció a causa de la guerra. Terminado el conflicto, USA poseía las más grandes reservas de oro (20 mil millones de dólares), casi 2/3 del total mundial que era de 33 mil y además, era dueña de la más grande flota naviera del mundo.<sup>4</sup>

El predominio estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial era menor al logrado por Inglaterra en el siglo XIX por dos razones: el sector socialista, constituido por la Unión Soviética, la otra gran superpotencia, a pesar del grave daño sufrido durante la guerra y los países de Europa Oriental; dirigían su desarrollo económico y político en forma independiente a través de la economía planificada y las Democracias Populares; y segundo, se propagaban rápidamente una serie de movimientos nacionales y populares y en algunos casos comunistas en las antiguas colonias y semicolonias, resultado de las promesas incumplidas hechas en 1941, por USA, Gran Bretaña, después la URSS y otras naciones, por medio de “la Carta del Atlántico” la cual reconocía que los pueblos tenían derecho a tener el gobierno que eligieran y las potencias renunciaban a ampliarse territorialmente y a dirimir sus diferencias por medio de la guerra.<sup>5</sup>

---

3 Antecesor de la Organización Mundial del Comercio (OMC 1984-1996) [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/gattmem\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/gattmem_s.htm) 15/01/2010.

4 Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, España, Plaza & Janes, 4ª edición, 1998, p. 561.

5 “La carta del Atlántico”, 24 de septiembre de 1941, en Lothar Knauth *et al.*, Antología, *La formación del mundo moderno*, México, CEMPAE, 1977, pp. 293 y 294.

Sustentada la victoria aliada, el sistema capitalista mundial que deriva de la posguerra se afianza en cuatro pilares: 1) Se crea un nuevo Sistema Monetario Internacional, que se sintetiza en la creación del *patrón oro-cambio*, con el objeto de facilitar el intercambio mundial de mercancías; 2) el Estado adquiere un nuevo y más activo papel en cuestiones económicas y sociales, conocido como *Estado Benefactor*; 3) Se acepta que en el nuevo Sistema Político Internacional sólo existen dos superpotencias militares mundiales (sistema bipolar), dueñas de un poder ofensivo letal, pero con ideologías diferentes e irreconciliables que generaban un nuevo tipo de conflicto: *la guerra fría*; y 4) la economía se fortalece con un nuevo y revolucionario cambio tecnológico que hace accesibles a las mayorías los bienes de consumo que habían sido de lujo una década antes. Los tres primeros pilares son instituciones de orden social y político; el cuarto impulsa las oportunidades de inversión que aparecen después de la guerra y provocan la aparición de nuevos mercados, que a su vez incentivan las ganancias y renueva los procesos de acumulación de capitales, tan fuertemente disminuido desde 1929. Cuatro pilares que contribuyen de una forma u otra al desarrollo y creación de la *sociedad de consumo* cuyo dispendio parecía no tener límite, e impulsores de un bienestar general capaz de rivalizar con éxito con el “socialismo realmente existente”, cuyo líder era la URSS.

## EL SISTEMA MUNDIAL CAPITALISTA 1945-1971

Al final de la Segunda Guerra Mundial no son pocos los especialistas que temen que lo acontecido después de la Primera Guerra Mundial se repita, esto es, que aparezcan la crisis económica y el desempleo. Previendo ello, Estados Unidos programa, en el año de 1944, la Conferencia de Bretton Woods; tiene la finalidad de establecer un nuevo Sistema Monetario Internacional que evite la autarquía e impulse el mercado mundial. Los miembros de dicha conferencia, de la cual no formaba parte la URSS, conscientes de la conmoción económica y social que emerge después de la Primera Guerra Mundial, se proponen evitar el caos económico y las devaluaciones competitivas de la era de la gran depresión (1929-1939). Los acuerdos de Bretton Woods establecen las condiciones para normar las pautas de intercambio internacional y permitir el desarrollo de un mercado mundial abierto; se instituye un *Patrón* de intercambio internacional llamado *oro-cambio*, el cual se espera asegure que el comercio se lleve a cabo con beneficio para todas las partes integrantes.

Las condiciones de este nuevo Sistema Monetario Internacional son dos: 1) El *dólar americano* (al igual que el oro), sería aceptado como medio de pago de las deudas internacionales de cualquier país; otras divisas también podían aspirar a ser medios internacionales de pago, una vez que sus economías nacionales garanticen la estabilidad de sus monedas, gracias a un crecimiento económico sostenido y a que tengan intercambios internacionales comerciales favorables, es decir, se conviertan en acreedores internacionales. 2) Las monedas de aceptación mundial, como el dólar, no serían convertibles a oro en las economías nacionales, salvo por los gobiernos, es decir, los individuos y las empresas no podían cambiar su dinero por oro. El valor del oro se fijó en un precio estándar (35 dólares la *onza troy*).

El *patrón oro-cambio* tiene la ventaja de ayudar a que los gobiernos mantengan políticas económicas deficitarias, gracias a que sus economías ya no dependen de sus reservas en oro para realizar sus pagos internacionales, cuestión que sucedía con el anterior *patrón oro* (1819-1932), lo que los obligaba a reducir su masa monetaria y en consecuencia a disminuir su actividad económica y a generar desempleo. Ahora, los gobiernos pueden gastar más que sus ingresos y así impulsar el crecimiento nacional (PIB), garantizar el pleno empleo y mejorar los niveles de vida de la mayoría de la población (Barciela, 2010, 346);<sup>6</sup> a cambio, el déficit gubernamental presenta, como resultado negativo, un proceso inflacionario que no es importante mientras éste sea pequeño (entre 2% y 3% anual). La teoría económica propuesta por M. Keynes se convirtió en un paradigma económico, junto con el compromiso de mantener el pleno empleo. Estas ideas fueron aceptadas, tanto en los medios académicos como en los de la administración estatal en los siguientes veinte años.<sup>7</sup>

Para ayudar en el proceso de abrir los mercados nacionales a la competencia internacional e impulsar el comercio y el crecimiento mundial se crean tres instituciones ad hoc; el BM (Banco Mundial) se funda en 1944, con la idea de proporcionar ayuda internacional para aquellos proyectos econó-

---

6 Barciela, Carlos. "La edad de oro del capitalismo (1945-1973)", Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (editores), *Historia económica mundial, siglos X-XX*. España, Crítica, 2010, p. 346.

7 Maddison, Angus, *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*. Barcelona Ariel, 1991, p. 123.

micos que siendo necesarios no interesen a la iniciativa privada, empieza a operar en 1948; el FMI (Fondo Monetario Internacional) se crea en 1945, administra el sistema de tipos de cambio y actúa, en caso dado, como un Banco internacional al proporcionar fondos a aquellos países que presentan un déficit en su balanza de pagos; a cambio, el FMI impone al Estado deudor un plan de austeridad para corregir el déficit;<sup>8</sup> y el GATT o Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (1948), busca generar un arreglo entre naciones para evitar la guerra comercial tarifaria, ello incluye la reducción de aranceles y la eliminación de otras barreras al comercio internacional.<sup>9</sup>

El *patrón oro-cambio* es aceptado de manera gradual entre las naciones. Durante los dos primeros años después del final de la guerra, Estados Unidos entrega ayuda económica para las necesidades más ingentes de la población europea, mantener como aliado incondicional a Inglaterra y consolidar el control político de los enemigos vencidos.<sup>10</sup>

En 1945 los aliados ven como una necesidad evitar un resurgimiento del aventurerismo de Alemania y Japón; en el caso germano, los aliados (en este caso incluida la URSS) le quitan las ganancias territoriales logradas al este del país (Silesia y Prusia Oriental) y le imponen controles a su industria, que se suma a la destrucción brutal de todos sus sistemas de comunicación y económicos durante la guerra. Además, Alemania se divide en cuatro zonas de ocupación. La consecuencia directa es que en 1945 la renta nacional alemana es 1/3 de la de 1938. A Japón se le somete a similares exigencias, despojado de sus colonias en ultramar (Manchuria, Formosa, Corea e islas del Océano Pacífico), lo que junto a la destrucción material durante la guerra tiene el efecto de disminuir drásticamente el nivel de vida japonesa después de rendirse. La renta nacional de 1946 es 57 % menor, en comparación a la de 1934-1936 y los salarios disminuyeron un 30%; en 1947 las exportaciones se desplomaron, representaban el 8 % y las importaciones el 18 % de las cifras de 1934-1936; en Italia la situación era peor, despojada de sus colonias en 1943 y la consecuente repatriación de sus colonos significó la llegada de miles de familias que no tenían empleo,

---

8 Paul Samuelson y William D. Nordaus, *Economía*, México, McGRAHILL, duodécima edición, 1986, p. 1074.

9 [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm) 10/05/2013.

10 Immanuel Wallerstein, "Preocupaciones estadounidenses: Primero Alemania, ahora Japón", *La Jornada*, 10 de enero de 2010, p. 18.

sumado a la escasez de capitales para la reconstrucción y una vida política muy agitada impiden el crecimiento económico; el producto nacional bruto (PIB) italiano en 1945 era similar al de 1911 y en términos reales era 40% menor al de 1938; en consecuencia, las naciones vencidas a partir de 1945 dependen de la ayuda humanitaria internacional y eran meros satélites económicos.<sup>11</sup>

El panorama internacional cambia a partir de 1947, debido, en parte, al enfrentamiento entre la URSS y Estados Unidos, también al malestar social reinante y al prestigio e importancia que tenían los partidos comunistas en Europa Occidental; condiciones que vuelven peligroso políticamente hacer pagar a los países vencidos el costo de la guerra; por ello, desde 1947 empieza el proceso de reconstrucción europeo, incluidos los países vencidos. En 1948, Estados Unidos elimina el techo productivo impuesto a Alemania tras la guerra y, con ello, facilita la normalización productiva de toda Europa Occidental, sin embargo, conlleva el inicio de la “guerra fría” con la división de Alemania en dos Estados, la República Federal Alemana (RFA, 1949) que agrupaba los sectores controlados por USA, Inglaterra y Francia y la República Democrática Alemana (RDA, 1949) sector ocupado por la URSS.

La situación de las naciones europeas vencedoras después de la guerra era muy dispar entre sí. Francia sufre una severa destrucción de su planta industrial, ferrocarriles, aeropuertos, puentes, puertos y canales a consecuencia de cuatro años de ocupación, expoliación, sabotajes y lucha armada. En 1945, la Renta Nacional fue la mitad de la de 1938, que fue un mal año; las exportaciones son nulas y no tiene reservas de divisas, ni oro. Sin embargo, los aliados le reconocen su estatus de gran potencia, lo que le permite ocupar un sector de Alemania y tener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el afán del gobierno francés por recuperar su prestigio internacional frente a la pérdida de Líbano y Siria lo lleva a recomponer rápidamente su ejército y recuperar sus colonias en Indochina, Argelia y Marruecos, esfuerzo que repercute desfavorablemente en su débil economía y su moneda, el franco, inicialmente careció de convertibilidad y en 1949 se devaluó.<sup>12</sup>

---

11 Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, pp. 572-573.

12 Paul Kennedy, *Idem*, p. 573-574.

La otra potencia vencedora, Gran Bretaña, tampoco se resigna fácilmente a su decadencia manifiesta; todavía es la segunda potencia naval y tiene la segunda flota aérea estratégica. Su problema es que su capacidad exportadora disminuye inexorablemente durante la guerra, en 1944 sus exportaciones sólo son el 31% de la cifra de 1938;<sup>13</sup> al final de la guerra carece de reservas monetarias lo que la hace depender de los préstamos estadounidenses. Después de la guerra, Inglaterra trata de reorganizar sus colonias y quedarse sólo con aquellas que le eran estratégicas; renuncia a las garantías que había dado a Grecia y Turquía a favor de Estados Unidos y se retira, muy a su pesar, de la India, Pakistán y Palestina, sin embargo, se empeña en mantener sus intereses imperiales en el canal de Suez, Irak y Arabia lo que provoca que el nivel de vida de los ingleses no se recupere (todavía en 1948 estaban sujetos a racionamiento), finalmente al igual que Francia devalúa su moneda en 1949.

En síntesis, a finales de la década de los cuarenta, el continente europeo tenía el problema de que su sistema industrial estaba prácticamente dismantelado y el esfuerzo imperial de Inglaterra, Francia y Holanda por mantener su influencia colonial en el resto del mundo hacía que el nivel de vida de los europeos empeorara. La única forma de reconstruirse era comprar bienes y maquinaria a los Estados Unidos, sin embargo, las naciones europeas carecían de recursos para financiar estas importaciones. Gracias a la difícil coyuntura económica europea y al inicio de la *guerra fría* debido al incidente generado por el cierre de los accesos carreteros a Berlín por parte de los soviéticos, en represalia por la formación de la República Federal Alemana –RFA- (1949), impulsa a los estadounidenses a generar un amplio plan de ayuda conocido como el *Plan Marshall* (European Recovery Program), cuyo objetivo es que Estados Unidos financie durante un máximo de cuatro años las importaciones que el continente necesita para reconstruir sus ciudades y sistemas industriales, a pesar de que Europa Occidental carecía de capacidad de pago; además, Estados Unidos autoriza a los gobiernos europeos a desplegar, con carácter de temporal, un sistema preferencial de importaciones para favorecer el comercio intraeuropeo, la discriminación hacia países terceros era temporal y finalizaría cuando el *Plan Marshall* dejara de tener vigencia.<sup>14</sup>

---

13 Paul Kennedy, *Idem*, p. 576.

14 Albert Carreras, “El siglo XX, entre rupturas y prosperidad (1914-2000), Antonio Di Vittorio, Coord., *Historia económica de Europa. Siglos XV-XX*, España, Crítica, 2003. pp. 388-389.

Los estadounidenses exigen, una vez terminada dicha recuperación económica, iniciar el proceso de apertura comercial indiscriminado, aceptado en Bretton Woods,<sup>15</sup> condiciones que hacen que la URSS y sus nuevos aliados de Europa Oriental rechacen dicho plan; en cambio, Europa occidental no puede darse el lujo de ignorar este ofrecimiento para llevar adelante su reconstrucción.<sup>16</sup> Estados Unidos deja de lado las deudas de guerra y procede a hacer efectivo el plan Marshall que inicia en abril de 1948 y finaliza en junio de 1951, y otorga más de 13 mil millones de dólares a los países europeos, para poder comprar los bienes y la tecnología estadounidense necesarios para su reconstrucción; financiamiento que representó sólo el 1% del PIB de los Estados Unidos, pero para países pequeños como Holanda, Austria y Grecia significó un aporte entre el 17% y 27% de su PIB y entre el 5% y el 9% para naciones más grandes como Inglaterra, Francia, Alemania Federal (RFA) e Italia.<sup>17</sup>

El Cuadro 1 enseña la gran distancia que había entre los Estados Unidos y el resto del mundo en 1950. El Producto Nacional Bruto inglés, que era la siguiente nación capitalista más rica, representaba  $\frac{1}{4}$  del estadounidense. El total de las economías de Europa Occidental y Japón (230 mil millones de dólares) apenas representaban el 60% de la economía de los Estados Unidos.

<b>Cuadro 1. Producto Nacional Bruto y PNB per cápita de las potencias en 1950 (dólares de 1964)</b>		
	Total PNB (mil millones)	PNB per cápita
Estados Unidos	381	2536
URSS	126	699
Reino Unido	71	1393
Francia	50	1172
RDA	48	1001
Japón	32	382
Italia	29	626

**Fuente:** Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, México, Plaza & Janés, 1998, p. 578, tabla 36.

15 Albert Carreras, *Idem.*, pp. 388-389.

16 Paul Kennedy, *op. cit.*, pp. 564-565.

17 Albert Carreras, *op. cit.*, p. 388, Cuadro 69.

Una de las consecuencias más evidentes de la creación del *patrón oro-cambio* y de la apertura indiscriminada al mercado mundial por parte de Europa Occidental es que los estadounidenses aseguran la hegemonía del dólar y de paso la preeminencia de su economía a nivel mundial. El capital estadounidense, interesado en las oportunidades de inversión –bajos salarios y mano de obra capacitada– que se abren en Europa Occidental y Japón no vacila en hacer enormes inversiones directas en estas regiones (80% del capital privado de los E. U. invertido en el mundo), más de 19 mil millones de dólares llegaron en 1955 y 33 mil en 1960. Es tan intensa la exportación de capitales de los E. U. a Europa Occidental y Japón que se desarrollaron dos veces más rápido que las exportaciones de sus mercancías.<sup>18</sup>

Los europeos, por su parte, supusieron que un sistema de *laissez-faire* actúa inevitablemente en beneficio del país que tiene la posición más competitiva, es decir, favorece a los Estados Unidos; por lo que buscaron la manera de evitar abrir sus mercados indiscriminadamente, o al menos retrasar lo más posible este proceso; la coyuntura se produce con las devaluaciones de Francia e Inglaterra (1949), se crea en 1950 la Unión Europea de Pagos (UEP) con una vida útil de ocho años (1958); busca eludir el compromiso de respetar unos tipos fijos de cambio, a través de introducir un esquema de cooperación monetaria intereuropea, cuya finalidad es ahorrar dólares y está orientada a una rápida estabilización de los tipos de cambio.<sup>19</sup> Otro paso significativo en el camino a la integración europea se produce en 1951, al colocar la producción franco-alemana de carbón y hierro bajo una autoridad común (la Comunidad Europea del carbón y el acero –CECA–); mediante la declaración <Schuman> Francia renuncia a la propia soberanía sobre estas vitales materias primas y de hecho reconoce al gobierno alemán la condición de aliado sin igual; esta alianza marca el fin de la rivalidad entre las dos naciones, surgida desde mediados del siglo XIX.

Los buenos resultados de la UEP y del CECA y la amenaza de la libre convertibilidad cambiaria, derivada de los acuerdos de Bretton Wood, hacen que la RFA, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Italia superen

---

18 *Statistical abstract of The US*, 1967, en Pierre Jalée, *El imperialismo en 1970*, México, Siglo XXI, 4ª edición, 1977, p. 92.

19 Albert Carreras, “El siglo XX, entre rupturas y prosperidad (1914-2000), Antonio Di Vittorio, *op. cit.*, pp. 389.

sus reticencias locales y acepten crear la Comunidad Económica Europea (CEE) -1958- “el mercado común” que proyecta la integración aduanera, la libre circulación de capitales e integración progresiva de la política social y fiscal y la constitución del Parlamento Europeo; acciones que favorecen el desarrollo del mercado intereuropeo. La creación de la CEE impulsa a Inglaterra, en 1959, a formar junto con Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza y después de 1961 Finlandia, la Asociación de Libre Comercio conocida como EFTA; que agrupa a países pequeños muy orientados a comerciar con Inglaterra. En 1961 se crea la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que además de los europeos incluye Japón, Estados Unidos y Canadá, entre otros.

En el caso japonés, la recuperación económica es más lenta. Cuando termina la lucha armada (1945), Estados Unidos tiene como plan asegurarse de que ni Alemania ni Japón vuelvan a ser una amenaza para el orden internacional;<sup>20</sup> requiere de la ocupación a largo plazo de ambos países y la penuria económica. En el caso japonés, un episodio de la guerra fría, el conflicto en Asia Oriental entre las dos Coreas (1950-1953), le permite evadir los castigos e inicia la recuperación económica, al convertirse en la base de aprovisionamiento de los ejércitos comandados por los estadounidenses en Corea; sin embargo, es su decisión superar el estilo de gestión “occidental” de las empresas, mediante el mejoramiento constante de la calidad de sus productos y la aplicación de definiciones operacionales y controles estadísticos a los procesos de diseño, producción y distribución,<sup>21</sup> cuando los productos japoneses abren los mercados internacionales. Otros elementos que refuerzan el nuevo papel de Japón en los mercados internacionales implican alcanzar altos niveles en la educación universal y graduar un gran número de ingenieros, entusiastas de la electrónica y del automóvil. El Estado japonés también apoya a los pequeños pero emprendedores talleres y ayuda a reposicionar a los gigantescos *Zai-batsu*. La política fiscal impositiva japonesa, desde entonces, impulsa el proceso de ahorro nacional y también la creación de nuevas industrias dedicadas al desarrollo tecnológico. Este proyecto nacional es totalmente

---

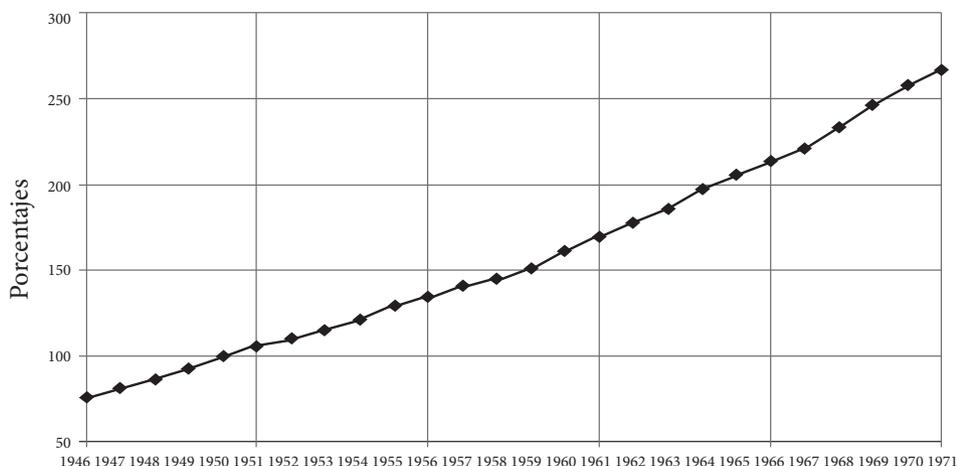
20 Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, p. 572.

21 W. Edwards Deming, *Calidad, productividad y competitividad*, México, Díaz de Santos, 1989, p. XII-XIII y 137.

diferente del *laissez faire* norteamericano,<sup>22</sup> y tiene que ver con la capacidad para enfrentar los retos de “Occidente” mediante la apropiación creativa del conocimiento venido del exterior.<sup>23</sup>

Para la década de 1950, la recuperación económica euro-japonesa es una realidad, por lo que la economía mundial supera los niveles de 1939 después del conflicto coreano (1954).<sup>24</sup> El crecimiento anual del PIB de Europa Occidental es en promedio del 6.1% para los años 1946-1950, de 4.9% para 1951-1960 y de 4.7 para la década de 1961-1971. En resumen, los países de Europa Occidental alcanzaron una tasa promedio de crecimiento del 5 % anual para el período 1946-1971, aunque éste no es homogéneo. Los países que más crecieron fueron los más afectados por la guerra, los seguían los vencedores y después los que habían permanecido neutrales. Japón, por su parte, alcanzó tasas récord (8% anual). (Gráfica 1)

**Gráfica 1.** Crecimiento del PIB de Europa Occidental (1950=100)



**Fuente:** Cálculos y gráfica nuestros, con datos de Albert Carreras, “El siglo XX, entre rupturas y prosperidad (1914-2000)”, Antonio Di Vittorio (coord), *Historia Económica de Europa, siglos XV-XX*. Barcelona, Crítica, 2003, p. 365, cuadro 65.

22 Paul Kennedy, *op. cit.*, p. 652.

23 Lothar Knauth, *La modernidad del Japón*, México, UNAM, 1980, pp. 5-8.

24 Herman Kinder y Werner Hilgemann, *Atlas histórico mundial; de la revolución francesa a nuestros días*, Tomo II, Madrid, 4ª edición, Istmo, 1973, p. 240.

El éxito europeo y japonés del periodo 1950-1971 se debe a que sus economías desarrollan la capacidad de exportar productos manufacturados, sobre todo al mercado estadounidense, que se convierte en la locomotora del desarrollo mundial. A pesar del predominio económico absoluto de los norteamericanos, a partir de 1952, su balanza comercial empieza a ser deficitaria sistemáticamente, ello se debe al gasto que hacían en el exterior por tres motivos principales: (1) la inversión estadounidense en ultramar, (2) los gastos militares, también en ultramar y (3) las compras estadounidenses de artículos extranjeros, sin embargo, en la década de los cincuenta no es motivo de preocupación.

Como el dólar era aceptado en todas partes y dado que había caído el nivel de vida europeo y japonés inmediatamente después de la guerra, la mano de obra era barata y tenían una alta calificación profesional lo que permitía a las empresas lograr ganancias extraordinarias en estos países; además, los militares estadounidenses se empeñaron en tener un acceso mundial sin restricciones al suministro de materias primas vitales a su industria, como el petróleo, el caucho y los minerales, que provenían de las regiones no industrializadas; las empresas estadounidenses, en correspondencia con esta situación, invirtieron fuera de su país grandes cantidades de capitales. Ello trajo consigo un grado de expansión global de los Estados Unidos que no había experimentado antes.<sup>25</sup>

Los gastos militares estadounidenses fuera de su país son la consecuencia del nuevo papel que Estados Unidos tiene en el mundo y la necesidad de garantizar a los empresarios la seguridad de su capital; la expansión se facilita porque al final de la guerra (1945), Estados Unidos se encuentra con que gran cantidad de sus tropas estaban diseminadas por el globo, debido a que había combatido en el norte de África, en Europa, el sudeste asiático y el océano Pacífico. En dichas circunstancias, la estructura militar estadounidense demandó que las ayudas económicas a los diversos países se unieran a las alianzas militares; en la medida que se incrementa el enfrentamiento entre Estados Unidos y la URSS esta unión entre el capital y la asistencia militar se hizo más exigente.<sup>26</sup>

---

25 Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, pp. 563-565.

26 Paul Kennedy, *Idem*, p. 609-611.

Las compras de artículos extranjeros por los estadounidenses es otro factor que afecta su balanza comercial. Sus empresas compran materias primas de todas partes del mundo (prácticamente eran los únicos compradores), pero también artículos de consumo euro-japoneses. El mercado mundial, o más específicamente estadounidense, sirve como receptáculo de todas las mercancías, aunque existe un intercambio inter-europeo importante. En la década de los cincuenta, las exportaciones japonesas y europeas a los Estados Unidos más que competir complementan los productos norteamericanos; los productos japoneses son de escasa calidad, poco innovadores, pero baratos (juguetes de cuerda, esferas navideñas, motonetas, etc.); los europeos, a su vez, crean artículos de gran calidad y alto precio para los estratos superiores (autos de lujo, motocicletas, cámaras fotográficas, perfumes, licores, ropa sofisticada, entre otros); en tanto que las mercancías locales estadounidenses atacaban los mercados masivos (autos, lavadoras, televisores, ropa sintética, artículos de baño, casas etc.), y las áreas de gran adelanto tecnológico, como aviones comerciales, las computadoras y las armas y es un éxito rotundo para todos; al final de la década de los cincuenta casi todas las monedas de los países desarrollados lograron la convertibilidad prometida en Bretton Woods y el comercio internacional se expande de manera exitosa. El Cuadro 2 informa que respecto a 1948, el volumen de esta clase de comercio había crecido más de dos veces y media para 1963 y ocho años después sería cinco veces mayor.

<b>Cuadro 2.</b> Volumen del comercio mundial (1948-1971) (1913 = 100)	
1948	103
1953	142
1963	269
1968	407
1971	520

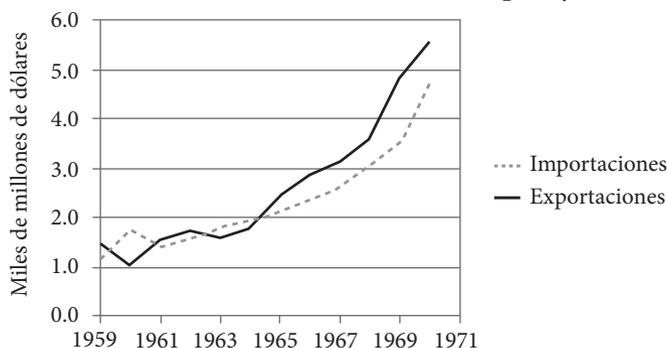
**Fuente:** Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, México, Plaza & Janés, 1998, p. 648, tabla 40.

Para principios de la década de los sesenta, la mayoría de las naciones industrializadas, en especial la RDA y Japón, se hallan en proceso de recuperar su capacidad industrial y compiten abiertamente por el mercado de bienes masivos norteamericanos, que sigue como el eje del desarrollo económico mundial. La Gráfica 2 muestra que Japón, el país con mayor

crecimiento económico del mundo, todavía importa más de lo que exporta, en los años de 1960, 1963 y 1964, pero cambia a partir de 1965, cuando se convierte en un país netamente exportador.

Una de las razones por las cuales se mejoran las posiciones europeas y japonesas se debe a que las exportaciones de esos países se encuentran en proceso de cambio cualitativo; en la década de los cincuenta sus exportaciones complementaban la demanda estadounidense (los japoneses exportaban baratijas y los europeos artículos refinados), a partir de 1960 aproximadamente, lentamente empiezan a competir y sustituir los productos estadounidenses del mercado masivo. Según los datos relacionados con la contribución de los factores tierra, trabajo y capital de la OCDE, en particular Gran Bretaña, RDA, Francia y Japón destacan que la Productividad Total de los Factores (PTF),<sup>27</sup> superan ampliamente a los Estados Unidos durante este período (1950-1973).

**Gráfica 2.** Intercambio de bienes entre Japón y el exterior



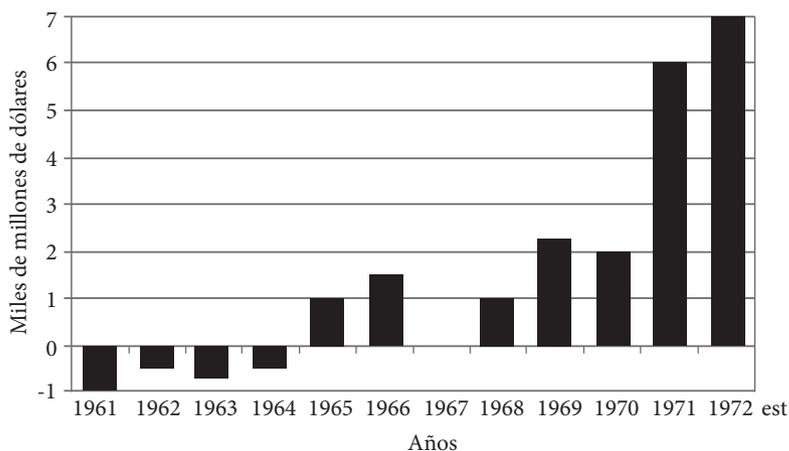
**Fuente:** Gráfica del autor con datos de *Business Week*, enero 9, 1971.

Gracias al empeño por avanzar tecnológicamente y bajar los precios, japoneses y europeos empiezan a fabricar artículos que han sido monopolio exclusivo de los productores estadounidenses: radios, licuadoras, exprimidores, televisores, motocicletas y hasta coches que era el sector privilegiado de la industria norteamericana por antonomasia. La Gráfica 3 muestra que la cuenta corriente de la balanza de pagos japonesa tiende

<sup>27</sup> El PTF incluye todo lo que no está medido en la contribución de los factores tierra, trabajo y capital. Se trata de mejoras en la asignación de recursos o en la eficiencia o progreso técnico no incorporado al nuevo capital, calidad inconmensurable de los factores productivos (educación y capacitación superior). Albert Carreras, *op. cit.*, p. 395.

a ser positiva a partir de 1965, para 1971, el superávit de Japón llega a más de 6 mil millones de dólares anuales.

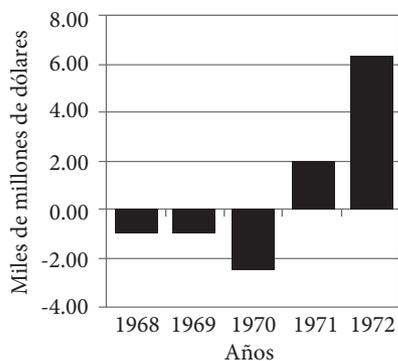
**Gráfica 3.** Cuenta corriente de la balanza de pagos de Japón



**Fuente:** Gráfica del autor con datos de *Business Week*, febrero 17, 1973.

Este cambio en las condiciones de competitividad de los europeos y japoneses deteriora la balanza comercial estadounidense y favorece la de sus competidores; la Gráfica 4 indica que la balanza comercial japonesa tuvo déficit en los años 1968, 1969 y 1970; a partir de 1971 registra un superávit de 2.000 millones de dólares y en 1972 ascendió a más de 6 mil millones de dólares, es decir, un crecimiento de más de 300 %.

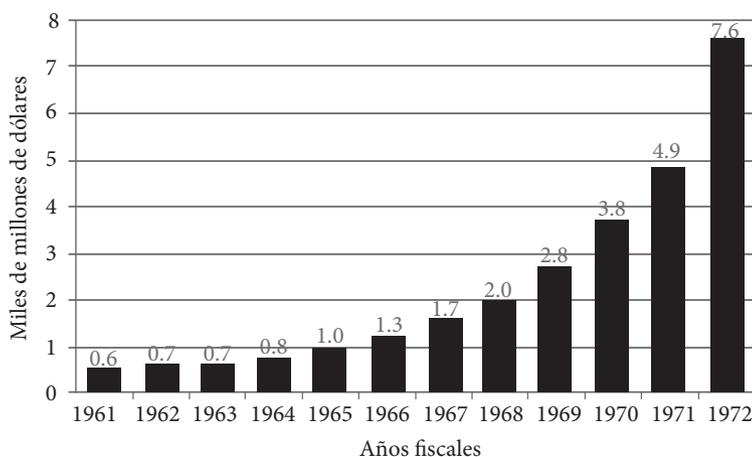
**Gráfica 4.** Balanza comercial de Japón



**Fuente:** Gráfica del autor con datos de *Business Week*, marzo 24, 1973.

El éxito de Japón y Europa Occidental para exportar, hace que para 1968 los pasivos estadounidenses (deudas) sean el doble de sus reservas en oro, divisas extranjeras y otros recursos, por vez primera, desde 1945, la economía mundial presenta un exceso de dólares. Esta nueva situación permite, incluso, que Japón contara con capitales capaces de ser invertidos en el exterior. En la Gráfica 5 se aprecia que el crecimiento de las inversiones japonesas era de menos de mil millones de dólares anuales, hasta 1965. A partir del siguiente año se acelera hasta llegar en 1972 a más de 7 mil millones; muchas de estas inversiones se hacían en los Estados Unidos.

**Gráfica 5.** Inversiones directas de Japón en el extranjero

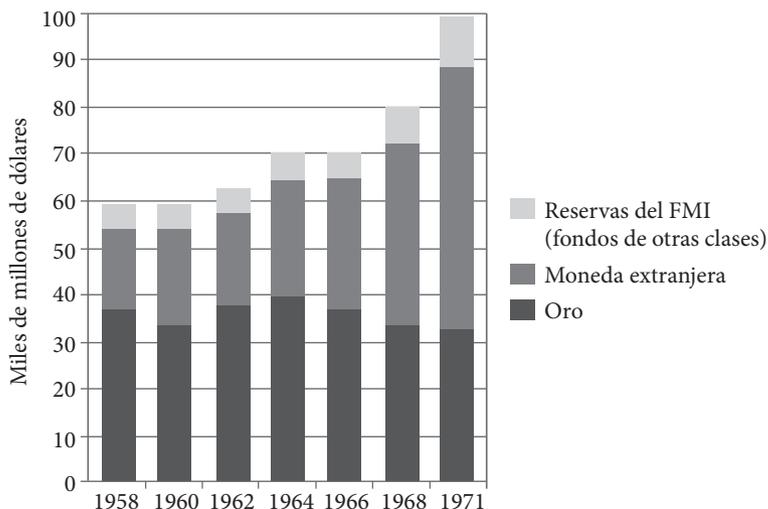


**Fuente:** *Business Week*, marzo 24, 1973, p. 21

Para evitar los constantes déficit de su balanza de pagos Estados Unidos procede a financiar a través de inducir al resto de los países a mantener en dólares una proporción cada vez mayor de sus reservas monetarias; dólares almacenados que son sacados de la circulación, por lo que la masa monetaria real es menor al total de dólares impresos, lo que permite mantener su valor, es decir, evitan que se devalúen. El que los Estados ahorran dólares se traduce en un lento cambio en la composición de las reservas internacionales, al elevarse la cantidad de los fondos monetarios, gracias a la acumulación de monedas extranjeras, en particular dólares. En la Gráfica 6 se observa que las reservas mundiales en oro se mantienen más o menos constantes (40 mil millones de dólares en promedio), mien-

tras que la acumulación de monedas convertibles se acelera con el paso de los años, lo que provoca el crecimiento de las reservas internacionales; las reservas en moneda pasan de 18 mil millones de dólares en 1958, a 53 mil millones en 1971, un aumento de 294 %, en tan sólo 13 años.

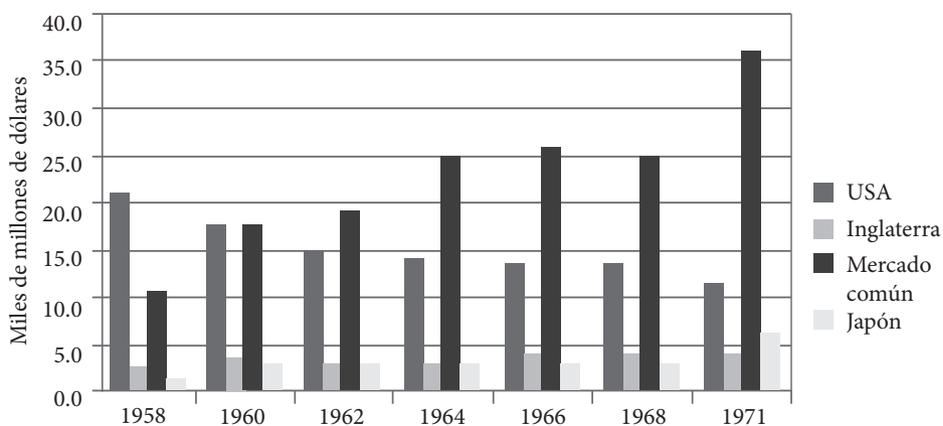
**Gráfica 6.** Reservas monetarias internacionales



**Fuente:** International Monetary Found, en *Business Week*, septiembre 25, 1971.

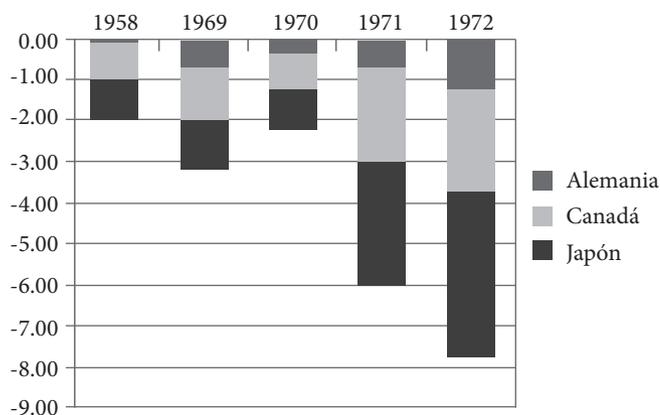
Derivado del exitoso crecimiento exportador hacia Estados Unidos se produce un flujo enorme de dólares hacia el Mercado Común Europeo y Japón, lo que provoca que las reservas monetarias de estos países se incrementen, lo que modifica la propiedad de dichas reservas; de 1958 a 1971 se observa un cambio en la propiedad de estas reservas; originalmente USA era el propietario más importante con más de 20 mil millones de dólares, le seguía el Mercado Común Europeo (MCE) y en menor medida Japón; en 1960 las reservas del Mercado Común Europeo (Europa Occidental) se igualaron a las de los estadounidenses y para 1970 eran 294 % superiores (véase la Gráfica 7).

**Gráfica 7.** Propiedad de las reservas monetarias internacionales



**Fuente:** International Monetary Found, en *Business Week*, septiembre 25, 1971.

El proceso de financiamiento de la economía estadounidense a través de guardar dólares en las reservas internacionales de otros Estados es necesario y beneficioso para los países receptores mientras necesiten recursos monetarios para hacer frente a sus compras en Estados Unidos; la recuperación económica-industrial euro-japonesa permite que empiecen a comprar menos de lo que venden en el mercado estadounidense; en consecuencia, los dólares dejan de ser atractivos, porque a diferencia del oro, no es una medida objetiva de cambio de mercancías, ni una norma confiable de valor. El primer signo de debilidad del dólar se presenta en 1966-1967, Estados Unidos registra de improviso la primera baja del producto y demanda del período posbélico; otras economías que dependían de las importaciones estadounidenses se resienten; la RFA sufre una severa crisis y Gran Bretaña, que ya no tiene el poderío industrial para exportar bienes y al mismo tiempo financiar su gasto militar, devalúa su moneda. Francia, en 1967, se siente con la suficiente fuerza para exigir cambiar sus reservas de dólares a oro; en 1968, el superávit comercial estadounidense total era de sólo 4.300 millones, al tiempo que gastaba 4 000 millones de dólares en tropas de ultramar y daba 4.300 millones en “ayuda” y el déficit con Alemania, Canadá y Alemania aumenta año con año (3.000 millones de dólares en 1969); al final de la década de los sesenta la percepción para los expertos es que el dólar es poco confiable.

**Gráfica 8.** Balanza comercial de USA

Fuente: *Business Week*, enero 9, 1971.

La balanza comercial de los Estados Unidos a partir de 1968 tiene déficit comerciales crecientes frente a Japón, Alemania y Canadá.<sup>28</sup> La Gráfica 8 muestra el proceso de deterioro de la balanza comercial de los Estados Unidos frente a los países mencionados. En 1968, el déficit es de 2 mil millones de dólares y se repite los dos siguientes años, pero en 1971 salta a seis mil millones y un año después alcanza los ocho mil millones; en consecuencia, el poder financiero europeo empieza a negarse a aceptar dólares para pagar las deudas norteamericanas a corto plazo y en consecuencia pone en duda la hegemonía económica estadounidense.<sup>29</sup> A pesar del deterioro de los términos del intercambio comercial, a finales de la década de los sesenta la economía estadounidense tiene una productividad y un PIB muy por encima de sus rivales europeos y japoneses y eventualmente es posible equilibrar la balanza comercial mediante ajustes en tres áreas: 1] recorte de los gastos militares (Estados Unidos para 1970 tiene más de un millón de soldados en 30 países, sostiene la guerra de Vietnam, es miembro de cuatro alianzas defensivas regionales y partícipe activo de otra; tiene tratados de defensa mutua con 42 naciones, es miembro de 53 organizaciones internacionales y proporciona ayuda militar o económica a casi cien naciones de la faz del globo),<sup>30</sup> 2] desacelerar la carrera espacial

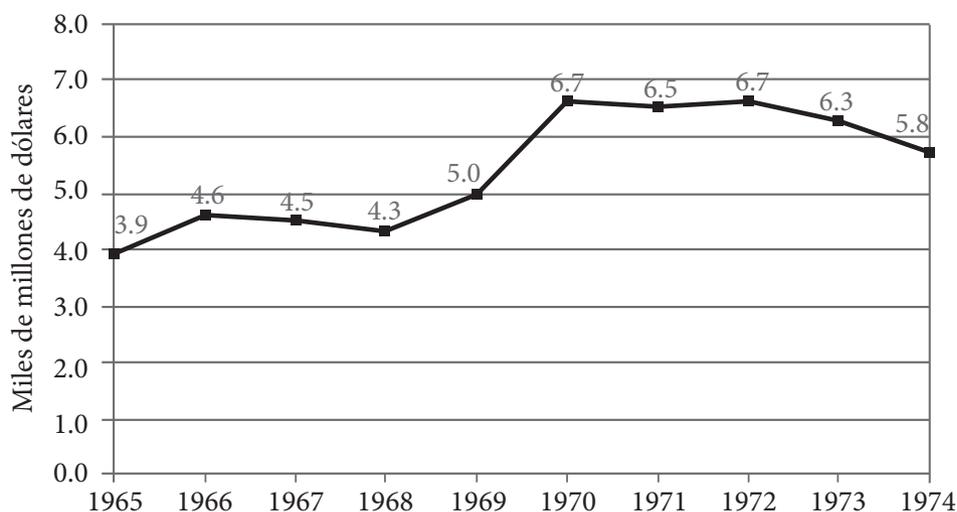
28 *Business Week*, 17 de febrero de 1973, p. 2.

29 John Gray, *Falso amanecer*, Paidós Ibérica, España, 2000, p. 252.

30 Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, pp. 610, nota 134.

(lo que pone en entredicho su reputación) y 3] limitar las inversiones en ultramar, sobre todo en Europa Occidental. En la Gráfica 9 se aprecia que las exportaciones estadounidenses de capital son de casi cuatro mil millones de dólares en 1965, en 1969 llegan a 5 mil millones y en los siguientes seis años tienden a aumentar. En el quinquenio 1970-1974 las exportaciones de capital ascendieron a casi cuarenta mil millones de dólares.

**Gráfica 9.** Inversión estadounidense en plantas, equipos y proyectos en el exterior



**Fuente:** *Business Week*, 19 de agosto, 1972, p. 16.

Recortar estos gastos, aunque benéfico para la economía supone poner en entredicho la supremacía mundial estadounidense, y ni el sistema industrial-militar, ni el sistema financiero, ni la opinión pública norteamericana se ponen de acuerdo para disminuir los gastos militares o retirar alguna inversión o renunciar al prestigio que daba estar a la cabeza en la carrera espacial, por lo que no se llevó a cabo ajuste alguno.<sup>31</sup> Finalmente, en 1971, el gobierno estadounidense, frente a su enorme déficit comercial con Japón (4.400 millones de dólares aprox.), Canadá (2.200) y Alemania (1.500),<sup>32</sup> y la especulación de su moneda, renuncia a la libre convertibi-

31 La guerra de Vietnam demandaba más gastos militares y además había 50 000 millones de dólares invertidos en el extranjero, tan sólo a principios de los años sesenta. Paul Samuelson y William D. Nordaus, *Economía*, México, McGraw-Hill, duodécima edición, 1986, p. 1075.

32 *Business Week*, 17 de febrero de 1973, p. 2.

lidad internacional y devalúa el dólar; incapaz de mantener el precio de 35 dólares por onza troy lo devalúa a 38 dólares; en 1973 el precio llega a 100 dólares y en 1980 a 608.<sup>33</sup> La devaluación del dólar es un intento desesperado de los estadounidenses para volver competitivos sus productos y la respuesta de Europa Occidental y Japón es hacer que sus respectivas monedas entren en flotación. El sistema generalizado de tasas flotantes significó la quiebra de los acuerdos de Bretton Woods (1944), y el fin del Sistema Monetario Internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial; también expresa la pérdida, por parte de los gobiernos, del control sobre el ritmo de la inflación mundial, lo que desata nuevos procesos que afectan lenta pero profundamente al resto de los fundamentos del sistema creado a partir de 1945, entre ellos la Sociedad del Bienestar y el riesgo de una crisis económica se hace realidad en 1974-1975.

## CONCLUSIONES

Resulta tan efectivo el nuevo orden internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial, a partir del nuevo sistema monetario internacional –*el patrón oro cambio o convertible*– que en el lapso transcurrido entre 1946 y 1971 (25 años), los países industriales capitalistas gozan de un auge y crecimiento económico que sobrepasa, con mucho, la de cualquier otra etapa capitalista anterior y posterior, hasta ahora. Las crisis económicas, tan conocidas y temidas en la historia del capitalismo industrial, dejan de presentarse y el crecimiento económico mundial se transforma en una constante a lo largo de este período: suben los niveles de vida, de salud y de longevidad, el comercio internacional se convierte en un poderoso motor del crecimiento y Estados Unidos se erige en el líder de este proceso. En la década de los sesenta, el sistema es tan efectivo que provoca la elevación de la productividad euro-japonesa y desplaza las mercancías estadounidenses del mercado mundial; a principios de los setenta el déficit económico y la especulación financiera obligan a los estadounidenses a renunciar a una de las fuentes de su poder: el <*dólar fijo convertible*>. A partir de 1971 los *tipos de cambio flotantes* se generalizan, se abren las puertas de la inflación sin control y un poderoso factor económico: el capitalismo financiero, opera mundialmente como más le conviene, e impide, por la vía de la especulación monetaria, que los Estados tengan políticas deficitarias, circunstancia que anuncia el fin del Estado Benefactor y el advenimiento del neoliberalismo.

---

33 En 1982 se produce una sobreoferta de oro que provoca su caída a 376 dólares. Maddison, Angus, *op. cit.*, p. 127.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carreras, Albert. “El siglo XX, entre rupturas y prosperidad (1914-2000)”, en Antonio Di Vittorio, Coord., *Historia económica de Europa. Siglos XV-XX*, España, Crítica, 2003.
- Barciela, Carlos. “La edad de oro del capitalismo (1945-1973)”, Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (editores), *Historia económica mundial, siglos X-XX*. España, Crítica, 2010.
- Deming, W. Edwards. *Calidad, productividad y competitividad*, México, Díaz de Santos, 1989.
- Gray, John. *Falso amanecer*, España, Paidós Ibérica, 2000.
- Kennedy, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*, España, Plaza & Janés, 4ª edición, 1998.
- Kinder Herman y Werner Hilgemann. *Atlas histórico mundial; de la revolución francesa a nuestros días*, Tomo II, Madrid, Istmo, 4ª edición, 1973.
- Knauth, Lothar, Josefina Z. Vázquez y Abelardo Villegas. Antología, *La formación del mundo moderno*, México, Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, 1977.
- Maddison, Angus. *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*. Barcelona Ariel, 1991.
- Samuelson, Paul y William D. Nordaus. *Economía*, México, Mcgranhill, duodécima edición, 1986.
- Wallernstein, Immanuel . “Preocupaciones estadounidenses: Primero Alemania, ahora Japón”, *La Jornada*, 10 de enero de 2010.
- Statistical abstract of The US*, 1967, en Pierre Jalée, *El imperialismo en 1970*, México, Siglo XXI, 4ª edición, 1977.
- Bussiness Week*, (1971-3), varios números.
- Organización Mundial del Comercio, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/gattmem\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/gattmem_s.htm) 8/03/2013.

# El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos

*The Brazilian proportional electoral system and its distortions in the representation of its citizens*

*O sistema eleitoral proporcional brasileiro e suas distorções na representação dos cidadãos*

Recibido: Octubre 15 de 2013    Aprobado: Diciembre 11 de 2013

---

ANA CLAUDIA SANTANO \*

ENEIDA DESIREE SALGADO \*\*

\* Doctora en el programa “Estado de Derecho y Buen Gobierno”, maestra en el programa “Democracia y Buen Gobierno”, ambos por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del Consejo Editorial de la revista “Paraná Eleitoral” del Tribunal Regional Electoral del Estado de Paraná, Brasil y de la editora Ithala, de Brasil; investigadora del Núcleo de Investigaciones Constitucionales – NINC, de la Universidad Federal de Paraná, Brasil y actualmente se encuentra en estancia postdoctoral en la Universidad Católica de Paraná, PUC, Brasil. [anaclaudiasantano@yahoo.com.br](mailto:anaclaudiasantano@yahoo.com.br)

\*\* Post-doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, doctora en Derecho del Estado por la Universidad Federal de Paraná, Brasil, profesora de Derecho Constitucional y Electoral en diversos programas de grado y posgrado, miembro fundador de la Academia Iberoamericana de Derecho Electoral, investigadora.



## **RESUMEN**

Este trabajo tiene como objetivo exponer algunos de los problemas verificados en la realidad brasileña acerca de la desproporcionalidad causada por la aplicación distorsionada de criterios de reparto de los escaños en la Cámara Baja entre los estados miembros, provocando efectos notoriamente desfigurados en la representación de las regiones de Brasil, lo que evidencia, por otro lado, la diferencia en el peso de los votos de los ciudadanos de diferentes partes del país. Dichos problemas acaban por macular el sistema proporcional, generando situaciones de difícil explicación para la población, manteniéndose a la vez los graves problemas sociales, al no permitir que se realicen cambios profundos para el desarrollo social del país.

## **PALABRAS CLAVE**

Desproporcionalidad; representatividad; democracia; sistemas electorales; voto.

## **ABSTRACT**

The aim of this paper is to expose some of the problems verified in the Brazilian reality about the disproportional representation caused by the distortional application of distribution criteria of seats between the states members, provoking effects clearly deformed in the regional representation in Brazil, what evidences the difference of citizen's vote weight in the several areas of the country. These problems affect the proportional system, creating situations which are not simple to explain to the voters, who see their vote being "over" considered or the opposite, keeping at the same time some social and economic issues, when is not possible to promote deep changes for social development of the country.

## **KEY WORDS**

Malapportionment; representation; democracy; electoral systems; vote.

## **RESUMO**

Este trabalho tem como escopo expor alguns dos problemas identificados na realidade brasileira sobre a desproporcionalidade causada pela aplicação distorcida de critérios de distribuição das cadeiras na Câmara Baixa entre os estados da federação, provocando efeitos notoriamente desfigurados na representação das regiões do Brasil, o que evidencia, por outro lado, a diferença no peso dos votos dos cidadãos de diversas partes do país. Tais problemas terminam ferindo o sistema proporcional, gerando situações de difícil explicação para a população, mantendo-se, por sua vez, os graves problemas sociais, ao não permitir que se realizem mudanças profundas para o desenvolvimento social do país.

## **PALAVRAS CHAVE**

Desproporcionalidade; representatividade; democracia; sistemas eleitorais; voto.



## INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este trabajo es analizar, aunque brevemente debido a sus dimensiones, el complejo problema existente en la distribución de los escaños entre los estados miembros de Brasil, lo que provoca, a la postre, una importante distorsión en la representación de determinadas regiones. El efecto casi que inmediato de ello es la variación entre el peso de los votos entre los ciudadanos brasileños, resultando en un cierto antagonismo entre algunas partes del país que no se adecua al pacto federativo que ha elegido Brasil. Para llegar a los resultados pretendidos, se hizo uso de datos oficiales de los órganos de la justicia electoral brasileña y de otros elaborados por otros académicos que ya trataron del tema, como también se realizó una revisión bibliográfica que permitió confirmar que dicho problema de desproporcionalidad perdura en el tiempo, no habiendo perspectivas para su solución.

En este trabajo será expuesta únicamente la desproporcionalidad en la distribución de los escaños que conforman la Cámara Baja entre los estados de Brasil, restando afuera cuestiones paralelas, aunque no menos importantes, como el impacto de dicha desproporcionalidad en el sistema de partidos. Aun así, debido a su relevancia, los estudios sobre la desproporcionalidad deben profundizarse, considerando que son escasos o poco actualizados. Aquí, por lo tanto, la provocación para que la academia no abandone el tema.

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La representación es una función propia del Estado, una representación institucional. Sus problemas dan inicio cuando el crecimiento de la complejidad de la sociedad provoca la ampliación de la base electoral con el aporte de cada vez más demandas, lo que dificulta notoriamente la relación representante-representado (Barbera, 2008, 859).

Si se atribuye al Parlamento la condición de institución que reúne y debate los conflictos sociales existentes, es necesario que haya un procedimiento electoral que posibilite la conversión de votos habidos en escaños, eligiendo los componentes de dicha institución a partir de su fuerza social. Es sabido que no hay fórmulas electorales perfectas, capaces de reflejar exactamente la cantidad de votos en los electos, principalmen-

te considerando las grandes poblaciones que son comunes en el mundo contemporáneo. Asimismo, las fórmulas electorales provocan en mayor o menor grado una distorsión del resultado entre el número de electores y el número de sus representantes por diversas razones, sea por cuestiones de gobernabilidad, sea de pura reducción de la complejidad social (Giusti Tavares, 1995, 193).<sup>1</sup> De esta forma, si dicha conversión de la fuerza social en fuerza parlamentaria se ve alterada, dicha institución tendrá dificultades para cumplir sus funciones<sup>2</sup> ya que parte de los intereses sociales habrán quedado marginalizados o subrepresentados (Castillo, 1978, 153). Un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Así, la democracia es un sistema político que se caracteriza por su disposición a satisfacer a todos los ciudadanos de manera completa o casi completa. (Dahl, 2002, 13) pero, por otro lado, la democracia también supone un gobierno de la mayoría, con base en el principio “una persona, un voto”, contándose un voto como realmente uno. (Reynoso, 2002, 55). Para Ronald Dworkin, la democracia no se identifica con el principio mayoritario, sino que le atribuye otro sentido, relacionándolo con el trato de todos los ciudadanos con igual consideración y respeto, a partir de la estructura, de la composición y de las prácticas de las instituciones políticas. Esta igual consideración y respeto es lo que da legitimidad a las decisiones colectivas tomadas por el principio mayoritario, y no por el apoyo de la mayoría de los ciudadanos o de los representantes. A todo ello, Dworkin llama democracia constitucional (Dworkin, 1996, 17).

En la concepción individualista de representación, cuantos más individuos haya en la sociedad, más se pierde de vista quién está siendo efectivamente representado. En ese contexto, el elector particular se vuelve menos individuo, porque si vota identificándose con una clase o un gru-

---

1 Muchas veces dichas distorsiones, aunque justificadas por razones que quizás pudieran servir de soporte, acaban por favorecer a los partidos mayoritarios. Véase Holgado González, 2006, 2692-2693.

2 En la concepción de Kelsen “la función representativa es ejercida por un parlamento electo por el pueblo, y las funciones administrativas y judiciales igualmente elegidos por un electorado”. (Kelsen: 1992, 283). Así, “un gobierno sólo es ‘representativo’ porque y en la medida en la que sus funcionarios, durante la ocupación del poder, reflejan la voluntad del electorado y son responsables para con ese”.

po, no es porque el voto es particular que él puede ser considerado como algo individual. Cuanto más individuos existan para ser representados en las instituciones, el propio término “representatividad” va perdiendo su primer sentido ante la realidad (Sartori, 2005, 271-272).

Al considerar estos razonamientos, es claro que existe una relación directa entre la representación y la participación política, porque en realidad, la representación es una manera de participación y del involucramiento de los ciudadanos en las instituciones estatales y en el proceso de toma de decisiones (Bastida Freijedo, 1987, 210; Presno Linera, 2000, 27-28). La representación política está bastante condicionada a la estructura legislativa (unicameral o bicameral), y a la forma de distribución de escaños entre los distritos, es decir, o de manera territorial (como dispone el federalismo) o de manera demográfica (que suele ser indicado como el que corresponde más al principio democrático) (Reynoso, 2002, 57).

### **LA DESPROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN: EL CASO BRASILEÑO**

Por otro lado, la noción de representatividad también involucra la idea de un mandato, que es designado a personas que integrarán las estructuras del Poder Público como portavoces del pueblo. Así, para que haya una real correspondencia de la voz del pueblo y las actitudes tomadas por dichos representantes, debe existir una proporcionalidad entre estos dos elementos.

Las instituciones deben reflejar la realidad social, o sea, tener una representatividad que sea proporcional tanto en el número de personas a ser representadas, como en la intención del votante que ha delegado los poderes de su representación para el destinatario de su voto. Aquí reside la legitimidad democrática, una vez que el poder viene del “demos”, del consenso verificado y no presunto de los ciudadanos (Sartori: 2005, 30). Con ello, la democracia representativa pide una percepción de igual valor social de todos sus miembros, teniendo tres direcciones: la primera la de mandato, la segunda la de representatividad, de semejanza, de similitud entre sociedad y Estado, y la tercera la de responsabilidad. (Sartori, 2005, 264).<sup>3</sup>

---

3 Josep M. Vallés y Agustí Bosch entienden que la representación emana “de individuos <<libres e iguales>>, cuya decisión racional selecciona por medio de elecciones a los gobernantes encargados de perseguir el interés general”. (Vallés, Bosch: 1997, 18).

En el caso brasileño se entiende que hay un problema de desproporcionalidad en la representatividad entre la población de los estados federados, si se considera que en su acepción territorial existen diversos estados que están sobrerrepresentados, mientras existen otros que se encuentran subrepresentados. Eso, muchas veces, es atribuido a lo que la doctrina denomina de *malapportionment*, o en otros términos, que se puede encontrar en la literatura, malaporcionamiento o sobrerrepresentación distrital.<sup>4</sup>

El *malapportionment* se refiere a la diferencia existente entre el porcentaje de electores de un determinado distrito y la cantidad de escaños que se asignan al mismo. (Reynoso, 2001, 167). Si se toma en cuenta el caso de Brasil, de los 140.646.446 electores en 2012 y el total de escaños a ser electos en la Cámara Baja (513), habría un escaño para cada 274.164 electores. Existen estados en Brasil como se verá con más detenimiento que tienen aproximadamente este número de habitantes, lo que significaría decir que deberían elegir a un solo diputado. Sin embargo, el criterio de Dahl referente a la igualdad de voto no es posible de aplicar *ipsis literis* en la práctica, terminando por construirse un sistema de premios y castigos. Todos los sistemas electorales producen algún tipo de distorsión, que en alguna medida resultan en una sobrerrepresentación distrital, con excepción de los distritos únicos. Aunque una representación estrictamente proporcional, basada en términos poblacionales y de escaños, podría ser un criterio más democrático, no es menos verdad que es una tarea un tanto imposible, si consideramos el tamaño de Brasil y su electorado disperso (Reynoso, 2001, 56; Nohlen, 2011, 168-169).

Existen estudios sobre dicha desproporcionalidad en la representación política brasileña, que atribuyen al *malapportionment* las consecuencias negativas sobre la gobernabilidad y las distorsiones entre los representantes y los representados (Cavalcante, Turgeon, 2012, 2-3). En este sentido, el *malapportionment* generalmente es visto como una patología, más que una solución para eventuales desigualdades sociales y económicas, en países con la magnitud de Brasil (Reynoso, 2002, 56). Los estudios que se ocuparon de analizar el tema describen que dichos desequilibrios en la representación brasileña son históricos, pues vienen desde la época del

---

4 Reynoso atribuye al término la traducción de “sobrerrepresentación distrital”, una vez que el neologismo no ayuda entender la verdadera noción de la palabra. Con todo, el “malaporcionamiento” también se ha vuelto común en los trabajos sobre el tema. Cfr. Reynoso, 2002, 55.

Imperio, siguen en las Constituciones de 1934, 1946, 1969 y 1988, siendo esta última frecuentemente señalada como la que perpetúa tajantemente dicha desproporcionalidad, al mantener en el ordenamiento un número mínimo y máximo de diputados a cada estado de la federación (Tavares, 1995, 196; Bohn, 2006, 194-196).

Así, no es difícil entender la razón por la cual Samuels y Snyder afirmaron que Brasil es uno de los países con mayor nivel de desproporcionalidad de América Latina. (2001, 652-653).<sup>5</sup>

### **EL SISTEMA ELECTORAL PROPORCIONAL APLICADO EN BRASIL, CONSIDERACIONES GENERALES**

Brasil ha adoptado el sistema mayoritario con doble vuelta para las elecciones de presidente de la república, vicepresidente, gobernador de Estado (en este caso, estado miembro) y su vice, alcaldes (en los municipios) y su vice. Además, para el cargo de senador de la república se aplica el sistema mayoritario con mayoría simple.<sup>6</sup> Por otro lado, el sistema proporcional fue instituido para las elecciones de diputados estatales (miembros de las Asambleas legislativas de los estados miembros) y de la Cámara de Diputados Federales, o Cámara Baja, y de concejales (en portugués “vereadores”) en los municipios.

El sistema proporcional brasileño sigue muchos otros modelos utilizados por otros países. Existe el empleo de un cociente electoral como un umbral que determina cuáles son los partidos que acceden al reparto de los escaños (también conocido como la cuota Hare), para enseguida calcular el cociente partidario, responsable de determinar la cantidad

---

5 Aquí cabe una observación: aunque los autores hayan llegado a conclusiones muy claras, en la perspectiva comparada que ellos proponen en su trabajo, al menos para el caso brasileño, existen algunos factores que no fueron tenidos en cuenta para una conclusión sobre su desproporcionalidad. Aun así, sus resultados se aproximan mucho a la realidad.

6 En la redemocratización de Brasil, se nota que se adoptó la lección de Duverger, que aduce que “el primer efecto de la representación proporcional es, pues, impedir cualquier evolución hacia el bipartidismo: se puede considerar, a ese respecto, un freno poderoso”. (Duverger: 1967, 283). Para el autor, “los diputados representan sus electores no como un mandatario que representa un mandato, pero como una fotografía representa un paisaje, un retrato, un modelo” (Duverger: 1967, 387-408), o al menos así debería ser.

de escaños que serán destinados para cada partido, de acuerdo con los votos obtenidos por ellos.

El primer paso para la aplicación de las reglas de las elecciones proporcionales es definir cuáles son los votos que basarán el cálculo del cociente electoral, desestimando los votos blancos y nulos del total habido en las urnas. El número de votos válidos (resultado de dicha sustracción) es dividido por el número de escaños que se disputan, siendo el resultado de esta operación el cociente electoral, según el art. 106 del Código Electoral (Nicolau, 2007; Saisi, 2007).

Enseguida, los votos de cada partido son divididos por el cociente electoral, y el resultado es el cociente partidario, que determina la cantidad de escaños destinados a cada uno de ellos. Se desprecia las fracciones de números obtenidos en un primer momento, siendo reconsiderados en el cálculo de las “sobras” de los escaños. Así, los escaños destinados para cada partido serán ocupados por los candidatos más votados por dicha organización (Art. 107, Código Electoral; Saisi, 2007).

Cabe resaltar que las sobras de escaños son distribuidas por medio de la fórmula D'Hondt. El total de votos de cada partido o coalición es dividido por el número de escaños que dicho partido ya haya obtenido, más uno. Dicha fórmula innegablemente favorece a los partidos que obtuvieron más votos, ya que las organizaciones con las mayores medias de votación reciben más escaños, justamente aquellos que no fueron distribuidos en la primera etapa. (Soares, Lorenço, 2004).

La cuestión es verificar el grado de exactitud entre la voluntad de la nación y la voluntad del parlamentario, considerando que existen dos deformaciones de opinión, una en el porcentual del sufragio comparado con el porcentual de escaños en el parlamento; y otra, que es más grave, referente a la variación entre la distribución de los sufragios y la verdadera naturaleza de opinión, ya que el sufragio no refleja una opinión pública propiamente dicha, sino el medio de expresar dicha opinión, que acaba deformándola. (Duverger, 1967, 407).

Como es sabido, el sistema proporcional tiene como ventaja la garantía que se ofrece a las minorías en contra de los abusos de las mayorías. Sin embargo, puede generar inestabilidad del gobierno, gobiernos de coalición con poca fidelidad en los acuerdos políticos, o aun la diso-

lución de la responsabilidad de los parlamentarios ante el electorado. (Bobbio, 1992, 1176).

## **LAS DISTORSIONES PRODUCIDAS POR EL SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEÑO**

La aplicación de cocientes electorales y partidarios para la distribución de los escaños por sí sola genera distorsiones. Sin embargo, no es la única razón para los problemas de desproporcionalidad en el sistema brasileño. Una de las principales causas señaladas por la literatura es la que se refiere a la regla constante en la Constitución Federal de 1988, que establece un número mínimo y máximo de representantes por cada estado de la federación (Art. 45, Constitución Federal; Tavares, 1995, 194), conjuntamente con la no revisión periódica del número de representantes de cada circunscripción electoral en la Cámara Baja. Dichos elementos conjugados provocan una fuerte desproporcionalidad en la representación territorial.

La evolución histórico-jurídica de la regla del “mínimo-máximo” dio inicio en 1977, bajo el gobierno autoritario-militar de 1964. La enmienda constitucional n° 8 había establecido un número mínimo de seis y máximo de cincuenta y cinco diputados federales por estado. Dicha enmienda garantizó aun que cada territorio constante en Brasil, que correspondían a espacios federales que no formaban, jurídicamente, un estado miembro, tuviera dos diputados en la Cámara Baja. A su vez, la enmienda n° 22 de 1982 ha cambiado dichos límites, aumentándolos de seis para ocho el mínimo, y de cincuenta y cinco para sesenta el máximo de diputados por estado miembro. Dicha alteración también alcanzó a los territorios mencionados que, de los dos diputados de antes, pasaron a tener cuatro. La regla actual fue establecida por la Constitución de 1988, que ha aumentado el máximo de diputados por estado para setenta, manteniendo el número mínimo (Soares, Lourenço, 2004).

Además, no se produjo directamente una separación y delimitación de distritos electorales, una vez que ya existían los estados federados<sup>7</sup> ya se-

---

7 La división de las circunscripciones electorales coincide con los estados miembros, debido al art. 86 del Código Electoral (Ley 4737/65).

parados desde la época del Brasil colonia con las capitanías hereditarias y el posterior proceso de creación de dichos espacios territoriales.<sup>8</sup>

Siendo una federación, Brasil se encuentra dentro de una problemática muy seria en lo que se refiere a la representación política. El sistema federal enfatiza la representación territorial, al garantizar una cierta autonomía política a las subunidades nacionales y al incorporar la representación de dichas subunidades en el poder central. Con ello, hay una dualidad en la representación política de las federaciones y un dilema: volver a las regiones políticamente más iguales, o volver a todos los ciudadanos más iguales. (Soares, Lourenço, 2004). Claro está que si el federalismo es algo relevante y que debe ser priorizado en la estructura del Estado brasileño, siendo los estados unidades territoriales, no se permite que exista una representación estrictamente proporcional basada en el criterio demográfico. El federalismo, en este caso, sería un freno al poder de la mayoría, en una expresión del principio consensualista<sup>9</sup> (Lijphart, 1999, 20).<sup>10</sup>

---

8 En primer lugar, para realizar elecciones, fue necesario que se establecieran distritos o circunscripciones, agrupando ciudadanos y designando a cada territorio un determinado número de escaños. Ello hizo que “algunos electores pueden estar <<mejor representados>> que otros, según sea el distrito donde residen y ejercen su derecho al voto”. (Vallés, Bosch: 1997, 122).

9 La palabra original encontrada es “consociativa”, pero no fue posible encontrar una traducción directa para dicho término, obligando a las autoras a elegir algo cercano, como la idea de consenso.

10 Es sabido que el federalismo brasileño es peculiar si es comparado con otros países, como los Estados Unidos. La federación se originó desde la unión de las provincias (los actuales estados miembros, con sus mismas dimensiones) que formaron los Estados Unidos de Brasil. Sin embargo, su funcionamiento está lejos de ser como determinaba el pacto federativo. Con la promulgación de sucesivas constituciones, poco a poco se fueron quitando potestades a los estados miembros y centrándolas en el gobierno federal. La Constitución de 1988 actualmente vigente deja poco margen de autogobierno y regulación para los estados miembros, aunque todavía detentan algo de competencias. Lo que sí es cierto es que los estados miembros son muy dependientes del gobierno central. La fuerte dependencia fiscal que los estados tienen de los recursos económicos venidos desde el pago de impuestos al gobierno central, hace que ellos estén considerablemente sumisos a las políticas venidas desde esta gigante máquina, lo que impide significativamente el desarrollo de dichos entes de la federación. Es importante destacar que la Constitución de 1988 confiere a los estados miembros autonomía, y no soberanía, conforme al art. 18.

Ante el dilema de tener que elegir entre la proporcionalidad demográfica y la territorial, es justamente aquí que la desproporcionalidad del sistema brasileño se hace notar, ya que sólo entran en la distribución de escaños los partidos o coaliciones que alcancen el cociente partidario igual o mayor que uno. Caso contrario, aunque dicho partido tenga un candidato con una expresiva votación individual, dicho partido no va a elegir ningún parlamentario (Saisi, 2007). Ante eso, se hace evidente que tanto el cociente electoral, como el partidario cambian de estado a estado. No hay un criterio – o un umbral – uniforme para todo el territorio brasileño.<sup>11</sup>

El establecimiento de un número mínimo y máximo de representantes por la Constitución es tenido como el mayor responsable de los efectos dañinos del sistema proporcional, una vez que, al contrario de compensar el alejamiento entre niveles económicos y sociales de las regiones de Brasil, acaba por provocar una importante distorsión entre ellas, generando a la postre diferentes pesos entre los votos, lo que viola el principio de “*one man, one vote*” (Nicolau, 1997) y manteniendo dichas diferencias de desarrollo entre las partes afectadas del país (Reynoso, 2001, 169).

En lo que se refiere a la ausencia de revisión periódica del número de representantes de cada estado en relación con su población actual, el último censo realizado fue en 1993, aunque el Tribunal Superior Electoral<sup>12</sup> ya haya intentado actualizar los datos otras veces, como ocurrió en 2012 y que, debido a presiones de los estados que perderían diputados, no se llevó a cabo al final. De esa manera, el Tribunal Superior Electoral nada más hace que aprobar resoluciones, sin que exista una alteración en el número

---

11 Considerando la multiplicidad de cocientes electorales, termina por surgir lo que se llama de valor absoluto, o el coste absoluto, en votos de cada candidato a diputado federal, que disminuye más de lo proporcional a la disminución del número de votos válidos, incluidos los votos en blanco, en el estado. Dicha evidencia explica por qué hay empresarios de São Paulo, por ejemplo, que prefieren apoyar económicamente a los candidatos en las elecciones de los estados menos poblados, una vez que su apoyo les costará menos en comparación con los candidatos de su propio estado (Nicolau, 1996, 197-213). Existen diversos estudios sobre lo que se llama sesgo partidario, que es el desequilibrio entre el “costo” de votos en estados federados distintos para que un mismo partido logre escaños. En este sentido, cfr. Tavares, 1995; Reynoso, 2002; Cavalcante e Turgeon, 2012).

12 El TSE, o Tribunal Superior Electoral, es el órgano máximo de la justicia administrativa electoral de Brasil. Es responsable de organizar las elecciones, coordinarlas y aplicar la legislación electoral. También tiene potestades jurisdiccionales, siendo una justicia especializada aparte de la común.

de diputados, algo que, para parte de la doctrina, es positivo, ya que se entiende que dicha tarea debería permanecer con el Parlamento, y no con un órgano del Poder Judicial (Teixeira da Mata, 2001, 5)<sup>13</sup>

Otro punto de extrema relevancia en el análisis es que, antes de la redemocratización, en Brasil había muchos territorios que no eran jurídicamente estados federados. Empero, a partir de los ochenta, se produjo la transformación de estos territorios en estados miembros, ya con el reconocimiento constitucional correspondiente. En 1962, el estado de Acre (extremo norte del país) ha dejado su condición de territorio para volverse un estado federado; en 1979 fue creado el estado de Mato Grosso do Sul, a partir del desmembramiento del estado de Mato Grosso, en el centro. En los ochenta, fueron integrados otros cuatro nuevos estados: el territorio de Rondônia (también extremo norte) se ha vuelto estado en 1981; por cuenta de la Constitución de 1988, Roraima y Amapá (junto con Rondônia en el extremo norte) también fueron transformados en estados, igual que el estado de Tocantins, con la división del estado de Goiás (centro del país) (Soares, Lourenço, 2004).

La creación de nuevos estados frecuentemente es motivada por ventajas políticas y económicas concedidas a las localidades que se vuelven estados, sobre todo en regiones menos pobladas y más pobres, fuera de las ventajas fiscales como la institución de impuestos propios de los estados, la estructura completa de la administración pública que debe representar una importante cantidad de recursos económicos. Además de sus representantes a nivel estatal y local, son más de ocho diputados federales mínimo y 3 senadores, que se traducen en la práctica como un equipo para lograr más subvenciones del gobierno federal dentro de las instituciones (Tavares, 1995, 205). La lógica se vuelve aún más nefasta si se piensa que, cuanto más pobre es la región, mayores son los incentivos para volverse un estado, una vez que apenas hay obstáculos para ello. Cabe resaltar que la Constitución de 1988 condiciona la creación de

---

13 Dicha ausencia de revisión poblacional y la proporción de escaños es señalada como la responsable de producir distorsiones que carecen de una explicación lógica, como el hecho de que el estado de Pará, que tiene una población mayor que la población de Maranhão, tiene un diputado menos, y el estado de Santa Catarina, con una población superior a la del estado de Goiás, también tiene un diputado menos en la Cámara (Rabat, Cassiano, 1997).

nuevos estados únicamente a elementos políticos, no habiendo ningún criterio demográfico o económico.<sup>14</sup>

Dicho escenario, considerado junto con el límite constitucional de representantes por estado fijado por la Carta Magna, hace que cinco de estos seis estados estén sobrerrepresentados en la Cámara Baja, mientras que los estados más populosos se hallan subrepresentados, con una cantidad de diputados muy inferior al tenido como necesario para representarlos proporcionalmente.

Traducida en números dicha desproporcionalidad, se tiene que en estados con poca población, como es el caso de Amazonas y Acre, eligen a ocho diputados federales como mínimo, mientras que São Paulo, el estado con la mayor población de Brasil, tiene solamente setenta representantes, quedándose subrepresentado en la Cámara Baja (Nicolau, 1997). Dicha desproporción en la representación política de los ciudadanos produce efectos poco adecuados para una democracia tan joven como la brasileña. El peso de los votos de los ciudadanos que viven en los estados menos poblados es mayor que el peso de los votos de los ciudadanos que viven en estados con más habitantes. En términos porcentuales, São Paulo, con 22% de la población total del Brasil, necesitaría tener 22% del total de los 513 escaños de la Cámara de Diputados, que son, o sea, necesitaría de 113 diputados en lugar de los 70 que tiene actualmente. Por otro lado, el estado de Roraima, que tiene 0,16% del total de la población de Brasil, elegiría únicamente a un diputado, y no a los ocho actuales, conforme determinación constitucional. Transfiriendo esto para los datos referentes a las elecciones de 2010, el estado de São Paulo necesitaría alrededor de 280.000 votos para elegir un diputado, mientras que en Roraima serían necesarios únicamente 21.000 o menos votos para elegir un diputado a la Cámara Baja (Soares, Lourenço, 2004, Cavalcante, Turgeon, 2012, 5). Se podría mencionar el caso de los votos válidos en el estado de Amapá, con un electorado total de 213.000 votantes, serían insuficientes para elegir un

---

14 El último intento de crear estados en Brasil ocurrió en 2011, por medio de un plebiscito que objetivaba dividir al estado de Pará (norte de Brasil) en tres estados: Pará, Carajás y Tapajós. Más de 66% del electorado ha votado en contra de dicha separación, muy probablemente influida por la fuerte campaña realizada principalmente en los medios y en las redes sociales del alto coste de eso, sin un fin necesario que pudiera justificarlo. Nuevamente, cabe destacar que el norte de Brasil es una de las regiones que más sufren con las desigualdades económicas y sociales.

único diputado en los estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná y São Paulo. Cabe destacar nuevamente que el estado de Amapá elige actualmente ocho diputados a la Cámara de Diputados.

La ausencia de una revisión periódica del número de representantes de cada circunscripción electoral en la Cámara Baja también colabora sobremanera a este resultado distorsionado, ya que comúnmente existen alteraciones debido al desplazamiento interno de la población en el país o derivadas de diferentes patrones regionales de crecimiento poblacional. Eso hace que algunas partes del país sigan estando sobrerrepresentadas y otras subrepresentadas, lo cual agudiza la condición anteriormente mencionada (Nicolau, 1997).

El aumento artificial de la representación política de algunas regiones de Brasil se refleja en otros aspectos, como puede ser una de las causas de la no realización de las reformas sociales necesarias en Brasil. Es un hecho que existen regiones donde predomina una cultura política antigua, tradicional, que puede ser identificada por los grandes latifundistas, coroneles, y otros patrones clientelares poco republicanos. Sin embargo, el sistema electoral aplicado tampoco colabora para mejorar dicho panorama. Al aumentar el poder político de esta élite dirigente y que coordina dicha cultura política regional por medio de su sobrerrepresentación en la Cámara Baja, la propia actividad legislativa se ve afectada, impidiendo que medidas normativas sean concretadas a favor de un equilibrio de la federación (Nicolau, 1997).

En este sentido, existe la hipótesis de que al representar sobradamente las élites de las regiones más desfavorecidas social y económicamente de Brasil, la Constitución no lo hace para mejorar o mitigar dichas desigualdades. El efecto mediato de ello es la sumisión creciente de los ciudadanos de estas regiones a dichas elites, que nada más desean perpetuarse en el poder sin que ello conlleve un desarrollo en la realidad de aquella parte del país. Como ya se ha dicho, muchas reformas de carácter social fueron directamente bloqueadas por el veto de dichas élites en el Congreso Nacional, para mantener a estos ciudadanos en la misma situación de antes de la redemocratización. Dicha hipótesis es sostenida por Giusti Tavares desde los noventa, pero todavía sigue muy aplicable al día de hoy, toda vez que, pasados más de quince años, la situación de pobreza de dichas regiones permanece o igual o peor que antes (Tavares, 1995, 203).

Ahora bien, hay otro punto de vista más positivo sobre la existencia de esta desproporcionalidad en la representación política en Brasil. La subrepresentación de los estados más poblados y la consecuente sobrerrepresentación de los estados tenidos como menores no sólo no viola los principios de la representación política, sino que también compensa a los estados en “desventaja” por el alto costo para la obtención de escaños en dichas circunscripciones. Sería como un combate a la tiranía de la mayoría sin utilizarse un veto de la minoría. En este sentido, la diferencia de desarrollo social y económico entre los territorios de Brasil justifica dicha desproporcionalidad en la representación. Se entiende que el propio pacto federativo impone la colaboración entre los estados por medio de un acuerdo de las entidades federativas más pobladas y más desarrolladas en ceder parte de su representación a favor de los menos poblados y que necesitan de más influencia en el gobierno central (Nicolau, 1997).

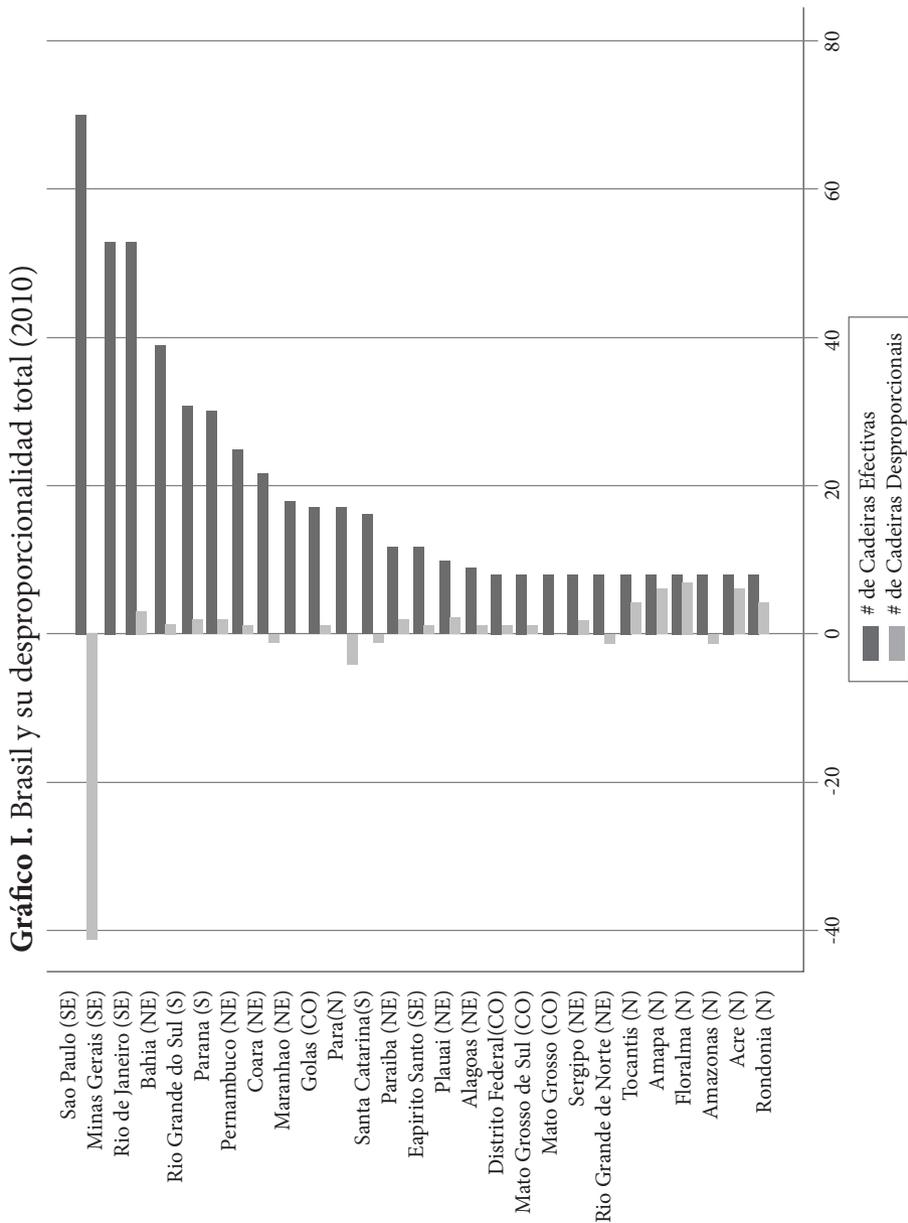
Por otro lado, existen autores que entienden que no hay comprobación de la relación directa entre subrepresentación y desarrollo socioeconómico, sobre todo porque la desproporcionalidad se puede encontrar en todas las regiones de Brasil, en estados de diversos niveles de desarrollo (Cavalcante, Turgeon, 2012, 10).

Asimismo, es perceptible que dicha condición de desproporcionalidad fue tomada en cuenta en el momento de la elaboración del sistema electoral a ser aplicado, y por eso se optó por técnicas como el *malapportionment* (Vallés, Bosch: 1997, 16/122-124). En casos de países federados como Brasil, el bicameralismo tiende a disminuir dicha desproporción en la representación, lo que no ocurre en Brasil, ya que cada estado brasileño elige a tres senadores. El efecto directo de eso es que se termina por agravar aún más la desproporción, una vez que en las regiones norte y noreste hay más estados que en la región sur y sureste, lo que genera, quizás, una “tiranía” de lo que se entiende por “minoría”.

### **EJEMPLOS DE LA DISTORSIÓN EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA TERRITORIAL RESULTANTE DEL SISTEMA PROPORCIONAL**

En términos reales, el Gráfico 1 demuestra la distorsión observada en todos los estados brasileños.

*El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos*



**Fuente:** Cavalcante, Turgeon, 2012, con datos del Tribunal Superior Electoral, p. 6.

El gráfico demuestra que la desproporcionalidad generada en la representación parlamentaria hace que existan regiones significativamente más beneficiadas, en perjuicio de otras, en Brasil. Las regiones más afectadas son el norte y el sureste, que tienen diferencias poblacionales importantes, no estando al menos equitativamente representadas en el parlamento brasileño.

Sin embargo, también es importante evaluar que la proporcionalidad aritmética o progresiva directa tampoco sería factible. Se destacan las bancadas de São Paulo (la mayor del país) y la de Roraima (la menor) a partir de datos de 2006 (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1.** Progresividad aritmética y proporción directa

Região e uf	População (estimativa ibge -1/9/2006)	Proporcionalidade				Progressividade			
		Atual	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Ideal (3)	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Total =513(4)	SP=60 (5)
		P/?	P/87.348	P/50.562	P/364.557	P/8.390	P/6.320	P/14.150	P/11.420
Brasil	187.018.190	513	307	3.687	499	670	771	514	570
N	15.053.004	65	23	294	38	95	111	73	81
AC	678.233	8	1	13	1	8	10	6	7
AP	617.738	8	1	12	1	8	9	6	7
AM	3.328.599	8	5	65	9	19	22	15	17
PA	7.123.858	17	12	140	19	29	33	22	24
RO	1.565.081	8	2	30	4	13	15	10	11
RR	404.496	8	0	8	1	6	8	5	5
TO	1.334.999	8	2	26	3	12	14	9	10
NE	51.665.510	151	85	1.018	137	221	253	169	188
AL	3.053.978	9	5	60	8	19	21	14	16
BA	13.963.054	39	23	276	38	40	47	31	34
CE	8.228.556	22	14	162	22	31	36	24	26
MA	6.192.313	18	10	122	16	27	31	21	23
PB	3.625.832	12	6	71	9	20	23	16	17
PE	8.511.125	25	14	168	23	31	36	24	27
PI	3.039.105	10	5	60	8	19	21	14	16
RN	3.047.654	8	5	60	8	19	21	14	16
SE	2.003.893	8	3	39	5	15	17	11	13
SE	79.665.370	179	134	1.574	216	181	207	139	154
ES	3.469.639	10	5	68	9	20	23	15	17
MG	19.502.518	53	33	385	53	48	55	37	41
RJ	15.578.792	46	26	308	42	43	49	33	36
SP	41.114.421	70	70	813	112	70	80	54	60
S	27.340.972	77	45	540	74	97	111	74	82

*El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos*

Região e UF	População (estimativa IBGE -1/9/2006)	Proporcionalidade				Progressividade			
		Atual	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Ideal (3)	SP=70 (1)	RR=8 (2)	Total =513(4)	SP=60 (5)
		P/?	P/87.348	P/50.562	P/364.557	P/8.390	P/6.320	P/14.150	P/11.420
PR	10.399.396	30	17	205	28	35	40	27	30
RS	10.974.530	31	18	217	30	36	41	27	30
SC	5.967.046	16	10	118	16	26	30	20	22
CO	13.293.334	41	20	261	34	76	89	59	65
DF	2.388.636	8	4	47	6	16	19	13	14
GO	5.741.365	17	9	113	15	26	30	20	22
MT	2.862.143	8	4	56	7	18	21	14	15
MS	2.301.190	8	3	45	6	16	19	12	15
Total	187.018.190	513	307	3.687	499	670	771	514	570

**Fuente:** Rocha, 2008, p. 98.

Considerando dichos resultados se tiene que a partir de una proporcionalidad estricta, el estado de São Paulo tendría 112 diputados, mientras que Roraima tendría 1. La cantidad de escaños de los estados que cuentan actualmente con el mínimo constitucional de 8 representantes caería, con excepción de Rio Grande do Norte. Eso representa al menos en teoría un impacto directo en la representación de las minorías, lo que tampoco se puede permitir.

Por otro lado, en una proporcionalidad aritmética, manteniendo el mínimo constitucional, São Paulo tendría 813 diputados, 300 más que el total de escaños en toda la Cámara Baja. Por lo tanto, la desproporcionalidad no es la más ideal, del mismo modo que ocurre con la proporcionalidad pura. Con una bancada de 3.687 diputados, seguramente no sería posible ni siquiera construir alianzas para la toma de decisiones, o para la actividad legislativa rutinaria y el resultado inevitable sería la paralización del país.

Considerando el cálculo del número de representantes del Poder Legislativo por la raíz cúbica de la población, según Lijphart, la Cámara Baja de Brasil debería ser compuesta por 568 diputados. Con todo, cuestiones como el costo de dicha representación ante las desventajas en lo que se refiere a los beneficios extraídos de ellos trae siempre un análisis, un tanto como lo que ocurre en la economía, entre la eficiencia y el mercado, que puede conducir a una conclusión de un régimen político más eficiente, pero menos democrático (Lijphart, 1999, 293-308).

## CONCLUSIÓN

En una democracia que todavía está consolidándose, es natural que exista un cierto recelo de la dominación de una mayoría concentrada en algunas regiones de Brasil, aunque sea una mayoría mucho más ficticia que fáctica. En este punto, es importante evaluar si realmente hay posibilidades de una “tiranía de la mayoría”, una vez que los mayores electorados de Brasil se encuentran en la región sureste, y aunque se produzca una fiel alianza de dichos estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo y Minas Gerais), no se alcanza una mayoría que tendría poder para comportarse así. Por otro lado, tampoco es factible la unión de regiones en perjuicio de otras, si se considera que Brasil tiene un tamaño continental, y que sus diferencias internas todavía conservan un fuerte peso en este sentido (Tavares, 1995, 211).

Lo que sí es cierto es que ha llegado el momento de alterar las reglas vigentes de reparto de escaños entre los estados brasileños, como, por ejemplo, eliminar el mínimo constitucional, aunque se sabe que eso es muy improbable, ya que afecta asuntos de renombrada importancia económica, como cuestiones fiscales resultado de la composición actual de la Cámara Baja. Otra providencia aunque muy polémica en términos de respeto a la diversidad social de Brasil sería adoptar el sistema distrital de votos, que de hecho es uno de los puntos incluidos en la pauta de la eterna reforma política que ocurre en Brasil. Muchos abogan que una nueva división de las circunscripciones electorales podría disminuir dichas distorsiones, causadas por el sistema proporcional. No obstante, hay un temor de que con dicho sistema, se institucionalice la dominación regional de partes del país, realidad que ya integra la cotidianidad de algunos estados. La división en distritos menores podría favorecer aún más la proliferación del caudillismo, algo que en definitiva no es democrático.

Por lo tanto, una de las únicas soluciones que se podría señalar es una reforma constitucional en el número máximo y mínimo de diputados federales. Se adhiere a la idea de que, eliminando el número mínimo, se podría alcanzar algún resultado que favoreciera la proporcionalidad, y disminuyera la sobrerrepresentación de los estados miembros, que actualmente son muy poco poblados, aunque el efecto de dicha medida no sería del todo suficiente como para sanar el problema.

Sin embargo, el tema cobra mucha seriedad, principalmente si se toma en cuenta que ya se verifican algunos puntos de conflicto entre regiones

del país, que por no saber técnicamente la razón de las distorsiones en su representación, terminan fundamentándose en temas poco igualitarios, lo que genera desprecio hacia los ciudadanos del noreste, o rechazo de los ciudadanos del sureste. Un claro ejemplo de discriminación interna entre brasileños, que no es para nada aconsejable en un contexto de Estado social.

Y no menos importante, problemas como la pobreza, la desigualdad social y otros son profundizados siempre que existen problemas de representatividad política en las instituciones públicas y merecen especial atención. Aunque no haya comprobación directa acerca del impacto de la desproporcionalidad sobre la realidad socioeconómica de determinadas regiones, es un hecho que culturas (y por qué no decir familias) poco democráticas permanecen en el poder ayudadas también por las reglas que generan efectos desproporcionales. Empero, como dichos problemas son enfocados de manera distinta, aparentando que están separados de los problemas de coyuntura política, poco o nada se hace en contra de los verdaderos desafíos sociales de Brasil desde la esfera del sistema político.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barbera, Augusto. La Rappresentanza Politica: un Mito in Declinio? In: *Quaderni Costituzionali*. Anno XXVIII. n° 4. Diciembre. Bologna: Il Mulino, 2008.
- Bastida Freijedo, Francisco J. Derecho de Participación a través de Representantes y Función Constitucional de los Partidos Políticos. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*. año 7. n° 21. sep/dic, 1987.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gian Franco. *Dicionário de Política*. 4. ed., Brasília: UnB, 1992.
- Bohn, Simone. Ainda o velho problema da distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados. In: Soares, Gláucio A.R.; Rennó, Lucio (Org.): *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- Cavalcante, Pedro; Turgeon, Matrieu. Desproporcionalidade da representação legislativa: análise dos efeitos sobre o sistema partidario no Brasil. Trabajo presentado en el 36° encuentro anual de la ANPOCS, 2012. Disponible en << [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8129&Itemid=76](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8129&Itemid=76)>> Acceso en 12.09.2013.
- Dahl, Robert. *La Poliarquía – Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 2002.
- Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 21. ed. Atual., Saraiva: São Paulo, 2000.
- Del Castillo, Pilar. La Campaña del Referendum Constitucional. In: *Revista de Estudios Políticos*. n° 6., 1978.
- Duverger, Maurice. *Os Partidos Políticos*. 6. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.
- Dworkin, Ronald. *Freedom's Law: The moral reading of the American Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Holgado González, María. Partidos y Representación Política. In: AA.VV.: *Derecho Constitucional para el Siglo XXI – Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo II. Sevilla: Thompson – Aranzadi, 2006.
- Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 2. São Paulo: ed. Martins Fontes, 1992.
- Lijphart, Arendt: *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Nicolau, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Disponible en <<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=pt&nrm=iso)>>. Acceso en 12.09.2013.

- Nohlen, Dieter: *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*. DF: UNAM, 2011.
- Presno Linera, Miguel Ángel: *Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- Rabat, Marcio; Cassiano, Webster. Distribuição das vagas das unidades federativas da Câmara dos Deputados. In: *Cadernos Aslegis*. v. 1. n° 2. Brasília, 1997.
- Reynoso, Diego. ¿Es tan malo el malapportionment? Sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad. In: *Republicana Política y Sociedad*. año 1, n° 1, 2002. p. 55-64.
- Reynoso, Diego. Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malapportionamiento. Disponible en: << [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_VIII\\_N1\\_2001/Reynoso.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VIII_N1_2001/Reynoso.pdf)>> Acceso en 12.09.2013.
- Rocha, Claudionor. Representação na Câmara dos Deputados. 2008. Disponible en << <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/ip-2a-edicao/ClaudionorRochamonografiacursoIP2aed.pdf>>> Acceso en 12.09.2013.
- Saisi, Katia. A reforma política e seu impacto no fortalecimento dos partidos políticos: avanço ou retrocesso?. Disponible en <<[http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo\\_72.htm](http://www.pucsp.br/neamp/artigos/artigo_72.htm)>>. Acceso en 12.09.2013.
- Salgado, Eneida Desirre: *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Forum. 2010.
- Samuels, David; Snyder, Richard. The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective. In: *British Journal of Political Science*. n° 31. Cambridge University Press, 2001. p. 651-671.
- Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza editorial, 2005.
- Sartori, Giovanni. *Teoria Democrática*. Fundo de Cultura Brasil/Portugal, [s.l], 1962.
- Soares, Marcia Miranda; Lourenço, Luiz Claudio. A representação política dos estados na federação brasileira. Disponible en << [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000300008&lng=pt&nrm=iso)>>. Acceso en 12.09.2013.
- Tavares, José Antonio Giusti. Desigualdades regionais, desigualdades políticas e reforma eleitoral no Brasil. In: *Indicadores económicos*. v. 23, n° 3, Rio Grande do Sul: FEE, 1995.
- Teixeira Da Mata, José Veríssimo. Representação parlamentar dos estados. 2001. Disponible en: << [http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1483/representacao\\_parlamentar\\_mata.pdf?sequence=1](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1483/representacao_parlamentar_mata.pdf?sequence=1)>> Acceso en 12.09.2013.
- Vallés, Josep M.; BOSCH, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.

# The war on drugs in Colombia: A current account of U.S. policy

*La guerra de las drogas en Colombia:  
Una cuenta corriente de la política  
estadounidense*

**Recibido:** Mayo 28 de 2013    **Aprobado:** Noviembre 29 de 2013

---

**JONATHAN D. ROSEN, PH.D. \***

3

\* Rosen received his Ph.D. from the University of Miami and a MA degree in Political Science from Columbia University. Currently, he is a Research Professor at the Universidad del Mar in Huatulco, Mexico. j.ros-en8@miami.edu

## **RESUMEN**

Este trabajo examina el Plan Colombia (2000-2012), una iniciativa anti-narcóticos que erogó \$8 mil millones de dólares. El análisis se hace desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales; en particular, desde el realismo, liberalismo y constructivismo, con el propósito de comprender la formulación y evolución del mismo, finalizando con un exhaustivo examen de si esta estrategia logró sus metas, así como las consecuencias del mismo.

## **PALABRAS CLAVE**

Plan Colombia, narcotráfico, política exterior norteamericana.

## **ABSTRACT**

The work analyzes Plan Colombia (2000-2012), an \$8 billion counter-narcotics initiative. The articles applies international relations theories, particularly realism, liberalism, and constructivism, to understand the formation and evolution of Plan Colombia. This work also examines whether Plan Colombia achieved its goals, as well as the consequences of Plan Colombia.

## **KEYWORDS**

Plan Colombia, drug trafficking, U.S. foreign policy



Colombia has been at the center of the U.S. led war on drugs for many decades. This article will analyze Plan Colombia (2000 to 2012) and answer several questions. First, what is Plan Colombia, and how did Plan Colombia come to fruition? Second, what were the goals of Plan Colombia, and have they been achieved? What have the consequences of Plan Colombia been, particularly for other countries? This work argues that Plan Colombia has failed to stop drug trafficking and has been counter-productive for Colombia. International relations theories such as realism, constructivism, and interdependence theory will be used to analyze the development of Plan Colombia.<sup>1</sup> These theories are very helpful for explaining grand strategy but have limits, particularly with foreign policy analysis. Therefore, this work also will examine various other elements, such as domestic factors, that led to the creation of Plan Colombia.<sup>2</sup>

## APPROACH

An eclectic approach is necessary to explain the formation of Plan Colombia. The field of international relations has often been divided into camps. Many theorists praise the importance and explanatory power of their theory and fail to recognize the weaknesses of a particular theory. Scholars should not allow theories and methods to drive their research, but instead should use the appropriate approaches necessary to answer the research question. During an interview, Robert Pape was asked whether he is a realist. In his response, Pape stated that he does not want to classify himself as a realist and desires for his questions to determine his research. This is the best way to conduct political science research, and scholars should invoke the appropriate methods or theories required in the research de-

---

1 See Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge, UK; New York : Cambridge University Press, 429.; Robert O. Keohane, *After Hegemony*: (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 290.; Robert O. Keohane and Joseph Nye S., *Power and Interdependence : World Politics in Transition* w(New York: Harper Collins, 315.; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Long Grove, Ill. : Waveland Press, 251.; Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security : a New Framework for Analysis* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers), 239.

2 Laura Neack, *The New Foreign Policy: Power Seeking in A Globalized Era* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2008).

sign.<sup>3</sup> In this vein, an eclectic theoretical lens will be used to analyze Plan Colombia.

Foreign policy as a field of study lies between comparative politics and international relations, and requires various tools of analysis, such as international relations theory. Mega theories, such as realism and liberalism have a great amount of explanatory power, but these theories alone have limitations when analyzing foreign policy. Realism, for instance, focuses on explaining the international system, and, therefore, subordinates domestic politics. This, however, does not imply that realism is not useful in foreign policy analysis, but rather that it has limitations.<sup>4</sup> For example, scholars must examine the policy and decision making processes to understand how policies are developed in the U.S.<sup>5</sup>

## REALISM

Realism provides a great deal of explanatory power when analyzing U.S. foreign policy. In *Man, the State, and War*, Kenneth Waltz, the founder of neo-realism, discusses the different levels of analysis that one can use to study international relations. The first level focuses on human behavior, while the second level concentrates on the internal dynamics of the state; the third level analyzes the international system and anarchy. In *Theory of International Politics*, Waltz rejects the first two images and argues that scholars studying international relations must focus on the third image.<sup>6</sup> This represents a break from classical realists, such as Hans Morgenthau, and E.H. Carr, who emphasize the role of human nature.

---

3 A Conversation with History: Robert Pape, <http://www.youtube.com/watch?v=m-HXLdwiFi7Q> (accessed 2/18, 2012); Robert Anthony Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press), 366.

4 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), 555; Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War*: (New York: Columbia University Press), 263; Waltz, *Theory of International Politics*, 251

5 Neack, *The New Foreign Policy: Power Seeking In A Globalized Era*

6 Waltz, *Man, the State, and War*:, 263; Waltz, *Theory of International Politics*, 251; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2001),

Waltz differs from classical realists because he does not focus on individuals. Instead, neo-realism argues that states are unitary actors and are like black-boxes. The analogy of billiards is useful because it can be used to explain how the system functions. In the game of pool, billiard balls crash into each other. Waltz argues that the internal dynamics of the state are not important. Therefore, it does not matter if the state is a democracy or a communist regime. For neo-realists, the leaders of the state are rational actors. Critics could disagree and argue that individual leaders do indeed matter. For neo-realists, the main goal of a state is to survive in the international system, which is anarchic in nature. This means that no world police exists to resolve conflicts. Mearsheimer refers to this as the 911 problem because a state cannot call the world police or 911 when a crisis ensues. Anarchy, therefore, is the defining characteristic of the international system.<sup>7</sup>

## CONSTRUCTIVISM

Constructivism is another theoretical lens used to analyze international relations. Constructivists respond to realists and liberals and argue that both of these groups of scholars do not consider the role of social constructions, norms, and values, which play a crucial role in the study of international politics. A person desiring to study the world must understand how values and perceptions impact the manner in which different individuals see the world. The manner in which actors view the world will impact how a person defines problems, as well as the solutions to various dilemmas.

Scholars who adhere to thin constructivism assert that perceptions are very important and must be analyzed to understand how and why various policies have been created. In particular, thin constructivism focuses on ideas, identity values, and norms.<sup>8</sup> Scholars, such as John Ruggie, developed the concept of embedded liberalism, which emphasizes how institutions are embedded with certain values, norms, and ideas.<sup>9</sup> The notion of

---

7 See Waltz, op. cited. See John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, ch. 1-3.

8 Constructivism is divided between thin and thick or hard and soft constructivism. For more on constructivism, see Wendt, *Social Theory of International Politics*, 429

9 John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization* 36, no. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 379-415.

embedded liberalism requires theorists to examine who wrote the “rules of the game” and designed the institutions.

Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, members of what is known as the Copenhagen School, challenge the realist conception of security. Realists, for instance, focus on state security. Buzan and his colleagues developed a framework for analyzing security based on different sectors and levels of analysis.<sup>10</sup> The question becomes security for what and for whom? Buzan and his colleagues discuss the process of securitization. In order to examine how something becomes securitized, scholars can analyze speech acts of key actors. In addition, analysts must examine the allocation of financial resources to determine if an issue was effectively securitized.<sup>11</sup>

## **INTERDEPENDENCE THEORY**

Two forms of interdependence exist: complex and asymmetric. Robert Keohane and Joseph Nye developed complex interdependence to explain the international system. In *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Keohane and Nye explain the linkages that exist between states and prevent them from entering into war.<sup>12</sup> Realists, in particular, focus on supply-side issues and ignore the role of the interconnections between Colombia and the U.S. in the war on drugs. Bruce Bagley and Juan Tokatlian argue that “to create the conditions for a consensual regime, it is essential that the U.S. administration first develop an alternative analysis of the international political economy of drugs that takes into account the complex interdependence nature of the transnational economic business.”<sup>13</sup> In other words, the U.S. must rethink the definition and solution to the problem and focus on demand and avoid concentrating only on

---

10 Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Chapel Hill: University of North Carolina Press), 262.

11 Buzan, Weaver and de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*, 239

12 Keohane and Nye, *Power and Interdependence*, 315

13 Bruce M. Bagley and Juan G. Tokatlian, “Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies,” in *The United States of Latin America in the 1990s: Beyond the Cold War*, eds. Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz and Augusto Varas (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992).

combatting the supply of drugs. This requires a fundamental shift away from the realist paradigm and cannot occur without recognition of the linkages between drug consuming countries and the states involved in the cultivation, production, and trafficking of drugs. This is an arduous task and requires cooperation and coordination between the U.S. and other countries to combat drug trafficking and production by using a multilateral framework.<sup>14</sup>

## HISTORY OF DRUG TRAFFICKING IN COLOMBIA

Colombia has had a long history of drug trafficking since the days of Pablo Escobar and his notorious Medellín cartel. The strategy for dismantling the cartels during this time has been referred to by scholars, such as Russell Crandall, as the kingpin strategy; the kingpin strategy sought to demolish the cartels by attacking and destroying the leaders of these organizations. After the destruction of the major cartels, such as the Medellín and Cali cartels, the production and trafficking of drugs did not end. Instead, Colombia witnessed the fragmentation of the cartels into smaller groups and organizations which sought to enter into the market and fill the void left by the collapse of the major drug trafficking organizations.<sup>15</sup>

Washington provided nearly one billion dollars in aid to the Colombian government during the 1990s, desiring to significantly alter the production and trafficking of drugs. Drug production continued to prosper despite such large amounts of assistance, and Colombia became the number

---

14 Bruce Michael Bagley, "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30, no. 2/3, Special Issue: Assessing the Americas' War on Drugs (Summer - Autumn, 1988), pp. 189-212.; Bagley and Tokatlian, *Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies*; Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30, no. 1 (Spring, 1988), pp. 161-182.; Bruce Michael Bagley and Juan Gabriel Tokatlian, "Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 27, no. 3 (Autumn, 1985), pp. 27-62.

15 Crandall, Russell, *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia* (Boulder, CO: Lynne Publishers, 2002).

one cultivator of coca by the end of the 1990s.<sup>16</sup> Before providing some statistics, it is important to note that differences in statistics do occur and statistical analysis is not a full-proof system. Drug production and drug trafficking are illegal, and drug cartels do not provide information to the government about how much the organizations earn, grow, and traffic. It should be noted that coca, however, is not the same as cocaine, and it is quite intensive to refine coca into cocaine. Coca also is used to make other products, such as tea and toothpaste and has various medicinal uses. For example, people chew coca leaves to combat altitude sickness in the Andes.

Over the decade from 1989 to 1998, Colombia experienced a 140 percent increase in the levels of coca being produced in the country. Bagley asserts, "Even more remarkable, 1999 coca leaf production more than doubled the 1998 tons, reaching an estimated 220 tons".<sup>17</sup> Bagley also notes the drastic increases in production that occurred from 1996 to 1999, stating, "These dramatic increases in overall production reflected the fact that between 1996 and 1999, the total number of hectares of coca leaf under cultivation in Colombia rose by almost 100 percent, from 68,280 to 120,000 hectares".<sup>18</sup> These large increases in the percentage of cultivation occurred even though the Colombian authorities rigorously tried to thwart coca cultivation. The aerial eradication program has been the main operation used to combat coca by spraying the hectares under cultivation. Aerial spraying, as the name implies, is when an airplane flies over crops and sprays them with pesticides. In 1998, the Colombian government sprayed 65,000 hectares of coca, yet the levels of coca production still proliferated.<sup>19</sup>

Colombia not only managed to grow large amounts of coca leaves, more than both Bolivia and Peru during this period, but Colombia also produced and refined cocaine. In 1999, Colombia maintained its position as

---

16 Bruce, B. "Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s". This unpublished work can be accessed at the Mama coca website: [http://www.mamacoca.org/junio2001/bagley\\_drugs\\_and\\_violence\\_en.htm](http://www.mamacoca.org/junio2001/bagley_drugs_and_violence_en.htm)

17 Bruce, B. "Drug Trafficking, Political Violence and U.S. Policy in Colombia in the 1990s." 1 This unpublished work can be accessed at the Mama coca website: [http://www.mamacoca.org/junio2001/bagley\\_drugs\\_and\\_violence\\_en.htm](http://www.mamacoca.org/junio2001/bagley_drugs_and_violence_en.htm)

18 Ibid., 1

19 Ibid., 1

the top refiner of cocaine in the world despite the aforementioned efforts by the Colombian government and the financial support of Washington. Statistically, Colombia supplied approximately 80 percent of the total amount of cocaine that reached the illegal drug market in the U.S. in 1999 alone.<sup>20</sup> Although not a major producer and distributor, Colombia also produces heroin. Over a ten year period, the production of opium poppy increased from zero to 61 metric tons being produced. Opium, a raw material like coca, is refined to produce heroin. By the end of the 1990s, the Colombians accounted for a small amount of the world's heroin supply; yet, this supply is still trafficked to major cities on the east coast of the U.S.<sup>21</sup> Along with heroin, the Colombians continue to produce significant amounts of marijuana but less money and potential profits can be gained from the trafficking of marijuana. Colombian traffickers, for example, provided the U.S. market with 40 percent of its total marijuana supply in 1999, as well as the previous year. As a caveat, this statistic only includes the marijuana imported into the country and does not include marijuana grown and produced domestically within the U.S. In sum, the previous examples illustrate that the drug traffickers received profits from various illegal products.<sup>22</sup>

## **OTHER ACTORS IN COLOMBIA**

Colombia is a very complicated case study due to its complex history. One of its most notable events is the internal armed conflict in Colombia that has existed for fifty years. The primary guerrilla organization is the leftist organization known as the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). The FARC participate in various elements of organized crime including drug trafficking, robbery, kidnapping, and various other criminal activities. By the end of the 1990s, the FARC earned an estimated \$400 million per year from drug trafficking.<sup>23</sup> It is clear, then, that the FARC earns a significant amount of money from the drug trade. It, however, would be wrong to assume that the FARC would stop operating and

---

20 Ibid., 2

21 Ibid., 2.

22 Ibid., 2, 7

23 Ibid., 7

fighting the government if revenue from drug trafficking declined. The FARC is innovative and would increase its operations in other activities to gain revenue, such as kidnappings and extortions.<sup>24</sup>

The FARC is not the only group operating within Colombia as various other leftist organizations exist within the country. The ELN is the second largest leftist group in Colombia, but the ELN “does not appear to have engaged systematically in drug trafficking activities during the 1990s”.<sup>25</sup> The ELN<sup>26</sup> has earned money through different forms of illegal activities, such as extortion and kidnapping.<sup>27</sup> This is another example of why the war in Colombia would continue even if drug trafficking did not play a role or serve as a source of income for the leftists militias. While other groups exist, such as the right wing paramilitaries, this work does not focus on the armed conflict in Colombia and seeks only to acknowledge the role of such actors in drug trafficking.

## **FORMATION OF PLAN COLOMBIA**

This section will examine the formation of Plan Colombia and will be followed by a theoretical analysis that will explain why the initiative developed the way that it did. The goal is to answer the following questions: what is Plan Colombia, and how did the initiative evolve? The U.S. government had a relationship with President Ernesto Samper (1994-1998) that can best be described as cantankerous. Washington was more excited to work with Andrés Pastrana and his administration (1998-2002), which succeeded President Samper. Russell Crandall argues, “This did not mean, however, that the United States failed to make it clear to Pastrana that he too would have to comply with U.S.-led counternarcotic efforts”.<sup>28</sup> President Pastrana developed Plan Colombia in 1999 in order to respond

---

24 Ibid., 7. For more on the FARC, see Murphy, John, “The IRA and the FARC in Colombia”. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 18, no. 1 (-12-20, 2004): 76-88.

25 Ibid.

26 This is another guerrillas organization in Colombia.

27 Ibid.

28 Russell Crandall, *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia* (Boulder, CO: Lynne Publishers, 2002), 145.

to the inordinate amount of violence occurring in Colombia. Pastrana had several goals in mind when developing the initiative. First, he wanted to focus on peace within Colombia and combat the large amounts of violence occurring within the country. The U.S. became concerned with Pastrana's desire to promote and facilitate negotiations with the FARC. As a result, the U.S. Congress passed a resolution stipulating that it would "cut off counternarcotics assistance to Colombia if Pastrana's peace initiatives—especially the proposed plan to grant the FARC a demilitarized zone—interfered with coca eradication efforts".<sup>29</sup> Second, Pastrana wanted to develop programs to help promote and support social and economic development in the country. For Pastrana, drug trafficking was a tertiary issue. The Clinton Administration did not agree with the agenda of Plan Colombia and reversed the order of the Plan proposed by Pastrana, requiring Colombia to focus first and foremost on drug trafficking. The Clinton Administration viewed Colombia as a serious threat to national security but made a clear distinction between drugs and counterinsurgency operations.

The original estimates for Plan Colombia in terms of financial costs were \$7.5 billion. The U.S. would supply the Colombians with \$4 billion, while the rest of the resources would come from the international community.<sup>30</sup> The international community, however, did not support the initiative because it disagreed with the formula of Plan Colombia; therefore, Plan Colombia was financed entirely by the U.S. government. Washington was not interested in working through institutions and cooperating with other countries in order to solve drug trafficking, which by definition, is an international problem that requires coordination, collaboration, and cooperation. Plan Colombia was primarily funded by the Andean Counterdrug Initiative (ACI). The U.S. Congress passed a law which provided the Colombians with \$1.3 billion to be used for various projects, such as drug interdiction. From the fiscal years of 2000 through 2005, the ACI program provided the Colombians with an estimated \$2.8 billion to combat drug trafficking in the region. The amount spent by the U.S. increased to

---

29 Ibid., 145.

30 Connie Veillette, *Plan Colombia: A Progress Report* (Washington, D.C.: CRS, 2005) 1

\$4.5 billion after considering other areas of funding, such as money from the Department of Defense and Foreign Military Financing.<sup>31</sup>

President Clinton signed Plan Colombia into law in 2000. From the beginning, Plan Colombia was a flawed strategy as 80 percent of the resources were allocated to what is referred to as “hard” components (the military, aerial spraying, etc), while only 20 percent of the resources supported “soft” programs such as alternative development and crop substitution. The Clinton administration failed to learn from history and continued the implementation of supply-side strategies. Supply-side strategies ignore underlying problems such as demand and weak institutions. The militarization of the war on drugs does nothing to address the demand side of the problem.<sup>32</sup> The logic is that drug traffickers will continue to produce and traffic drugs as long as a market exists.

Realism helps explain how the U.S. used its power and hegemonic status in the region to re-formulate Plan Colombia.<sup>33</sup> The U.S. is the most powerful country in the world and can dominate the events that transpire in Latin America.<sup>34</sup> As the global hegemon, the U.S. believes that it has the right and obligation to intervene in backward countries and seeks to improve its security in order to maintain its position in the international system. This argument has been put forward by Adrián Bonilla, who emphasizes the abysmal U.S. record of intervening in sovereign countries in Latin America. Drug trafficking from Colombia is a security issue for the U.S. for several reasons.<sup>35</sup> First, drugs, such as heroin and cocaine, are highly addictive and are quite dangerous. One does not have to think back too far to remember the crack boom and the devastating effects that crack-cocaine had on inner city populations in major cities, such as New

---

31 Ibid., 1

32 For more on the militarization of the war on drugs, see Adam Isacson, “The U.S. Military in the War on Drugs.” In Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, (Boulder, CO: Lynne Rienne, 2005).

33 Waltz, *Man, the State, and War*., 263; Waltz, *Theory of International Politics*, 251

34 Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, ch. 1-4.

35 Adrián Bonilla, “The U.S. Andean Policy, the Colombian Conflict and Security in Ecuador”. In *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, edited by Brian Loveman, (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, Publishers, Inc., 2006).

York. Second, drugs also are trafficked and distributed, which has resulted in enormous amounts of violence within the U.S.<sup>36</sup>

Realism, however, has various weaknesses when analyzing foreign policy. Kenneth Waltz, did not strive to explain bilateral relations between two countries. Instead, he wanted to understand the international system and how the world functions by focusing on high politics, as opposed to low politics. As previously mentioned, states are the units of analysis for neo-realists and are like black-boxes or billiard balls. This means that what is happening within a country does not matter. These assumptions are problematic for several reasons. Drug traffickers are non-state actors and, therefore, are not the focus of attention for neo-realists.<sup>37</sup> In addition, it is quite difficult to analyze foreign policy without looking at the internal dynamics within a country. For example, one of the reasons why President Clinton signed Plan Colombia into law was to silence Republican critics who argued that he was soft on drugs.<sup>38</sup>

Realism also downplays the importance of markets and the forces of globalization. Bagley and Tokatlian state that “the realists’ state-primacy assumption ignores, or gravely underestimates the relative autonomy of the international market forces involved in the drug trade and the concomitant capacity of the drug traffickers to circumvent, adapt to, or defy state efforts to regulate or eradicate their illicit multimillion dollar industry.”<sup>39</sup> The trafficking of illegal substances arouses many sentiments among different people and “morale entrepreneurs” have demonized the use of drug trafficking.<sup>40</sup> Drugs, like any other commodity, have a market where buyers sell to consumers demanding the drugs. Washington, therefore, must view drug trafficking as a supply and demand problem as opposed to just a supply-side issue.

---

36 David F. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control* (New York: Oxford University Press, 414.

37 Waltz, *Theory of International Politics*, 251

38 Russell Crandall, *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*, Ch 4-5.

39 Bagley and Tokatlian, *Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin American Drug Policies*, 218

40 Peter Andreas and Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations* (Oxford ; New York: Oxford University Press), 333.

Realists also ignore the role of economic linkages. The Colombians and the U.S. have various connections, but the number of linkages between the two countries is not great enough for the relationship to be defined as complex interdependence. One of the linkages is the drug trade as various drugs are trafficked to the U.S. The asymmetrical relationship between Colombia and the U.S. helps explain the formation of Plan Colombia as it emphasizes the fact that the U.S. does not need assistance or money from Colombia to succeed and prosper. On the other hand, Colombia depends on the economic resources and support of the U.S. to stop drug trafficking and decrease violence in Colombia. Ultimately, the asymmetrical relationship helps the U.S. define the rules and design policies.<sup>41</sup>

Constructivism helps explain the formation of the initiative. The U.S. and the Colombian government had different definitions of the problem when developing Plan Colombia. How a government defines a problem is a constructivist issue. The U.S. government, under President Clinton's leadership, wanted to focus on altering the trafficking of drugs, as well as the production of drugs in Colombia. Washington was less concerned about peace and did not want to spend the majority of the money financing the different "soft" programs, such as economic and alternative development strategies. The Clinton administration rejected the ideas of Pastrana and decided that 80 percent of the money would be spent on programs designed to support the military as well as interdiction and aerial spraying. The Colombian government, on the other hand, defined the problem differently than the U.S. government. Washington, however, disagreed with the Pastrana administration and used its hegemonic status and influence to construct a different Plan Colombia. In sum, constructivism is quite useful and helps explain how perceptions and ideas played a role in the development of Plan Colombia, which clearly was a flawed strategy from the beginning.<sup>42</sup>

---

41 For more on asymmetrical relationships, see Bagley, Bruce and Juan G. Tokatlian. "Dope and Dogma: Explaining the Failure of U.S.-Latin America Drug Policies". In Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz and Augusto Varas, (eds.), *The United States and Latin America in the 1990s, Beyond the Cold War* (Chapel Hill, North Carolina: The University of North Carolina Press, 1992), 214-234.

42 Connie Veillette, *Plan Colombia*; Loveman, *Addicted to Failure*. Also, see Plan Colombia: Drug Reduction Goals were Not Fully Met, but Security has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance, (Washington D.C.: GAO, 2008); *Plan Colombia: Drug Reduction Goals were Not Fully Met, but Security has*

## THE WAR ON TERROR

U.S. foreign policy regarding drug trafficking has evolved over time. The events of September 11<sup>th</sup>, 2001 changed the focus and priorities of the U.S. government. The Bush administration launched what has become known as the Global War on Terrorism and promised to support countries in the fight against terrorism. In terms of U.S. foreign policy, everything became subordinated to the war on terror. In *Policing the Globe, Criminalization and Crime Control in International Relations*, Peter Andreas and Ethan Nadelmann have an excellent quote by a DEA official which explains the shift in the conceptualization of security after 9/11. The agent stated that “prior to September 11<sup>th</sup>, 2001, the law enforcement community typically addressed drug trafficking and terrorist activities as separate issues. In the wake of the terrorist attacks in New York City, Washington, D.C., and Pennsylvania, these two criminal activities are virtually intertwined”.<sup>43</sup>

The Copenhagen School helps scholars understand how the war on drugs became re-branded and securitized under the auspices of the war on terror. Buzan and his colleagues discuss the role of securitization and the process of securitizing an issue. The Bush Administration securitized the war on terrorism, stressing the importance of combating drug trafficking and other criminal activities, which help finance insurgent movements.<sup>44</sup> Bush and the neoconservatives in his administration rebranded the drug war in order to “sell” the importance of financing counternarcotics operations to the American public. Andreas and Nadelmann assert that “the repackaging of the war on drugs as part of the war on terrorism was especially critical in maintaining political support for growing levels of U.S. security assistance to Colombia, where the line between fighting drugs and fighting insurgents was becoming progressively blurred”.<sup>45</sup>

---

*Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance : Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate*, 108; Wendt, *Social Theory of International Politics*, 429; Buzan, Weaver and de Wilde, *Security : a New Framework for Analysis*, 239

43 Andreas and Nadelmann, *Policing the Globe : Criminalization and Crime Control in International Relations*, 197.

44 Buzan, Weaver and de Wilde, *Security : a New Framework for Analysis*, 239

45 Andreas and Nadelmann, *Policing the Globe : Criminalization and Crime Control in International Relations*, 333

In Colombia, President Álvaro Uribe (2002-2010) came to power promising a tougher stance on the various armed groups operating in Colombia. Connie Veillette argues that “he increasingly equated the guerrillas with drug traffickers and terrorists, and initiated a military campaign, called Plan Patriota, to recapture guerrilla-controlled territory”.<sup>46</sup> Uribe’s commitment to fighting the insurgents signaled the beginning of a cooperative relationship between the Bush and Uribe Administrations. Uribe managed to alter the goals of Plan Colombia as well as the perceptions of the internal armed conflict, stating that Colombia has a terrorist problem as opposed to an internal armed conflict.<sup>47</sup> Uribe viewed drugs as part of the problem as the FARC, or narco-guerrillas in Colombia, trafficked drugs and participate in various other illegal activities to finance their operations. The number one goal for the Uribe administration was to defeat the terrorists within Colombia and increase security. President Bush accepted the fusion of the war on drugs with the war on terror in Colombia. Therefore, the smaller and less powerful country, Colombia, had a tremendous influence on the agenda of Plan Colombia, instead of the U.S. using its power and stronger position as the regional hegemon to reverse the formula. Uribe completely ignored various other issues, such as human rights abuses, focusing all of his energy on defeating the narco-guerrillas.

## **COUNTERPRODUCTIVE MEASURES: AERIAL SPRAYING**

The United States government has spent billions of dollars on aerial eradication efforts, where airplanes fly over targets in Colombia and spray coca leafs. Such tactics have been very controversial, particularly because of its many negative consequences. Aerial eradication programs are not only ineffective but have been counterproductive and very costly. An airplane that sprays pesticides from the ground can have various harmful effects for the environment.<sup>48</sup> Aerial eradication programs also have had negative effects on the health and well-being of people residing in Colombia. Producers can intermix the plant with other crops making it very difficult

---

46 Veillette, *Plan Colombia*, 2

47 Marc Chernick, Interview, Bogotá, Colombia, 2012. Approved by Institutional Review Board of the University of Miami.

48 Veillette, *Plan Colombia*.

to identify from the sky. Despite all these efforts, the area under cultivation in one region in Colombia increased by 27 percent in 2008.<sup>49</sup>

## ALTERNATIVE DEVELOPMENT

The financing of Plan Colombia has been controversial, and critics are quick to point out that Plan Colombia focuses on the military and not enough money has been spent on alternative development. In particular, Plan Colombia has failed to address the underlying developmental issues in Colombia. A security issue exists that requires *campesinos* (peasants) to grow coca. A peasant desiring to grow another item, such as oranges, does not have a choice if a member of the FARC orders the peasants to cultivate coca. In addition to the various security issues, a peasant faces a variety of environmental challenges as other crops are not as resilient as coca in the harsh Colombian environment. One also must remember that Colombia is composed of the Andes Mountains and the jungle, which creates a problem in terms of transportation. Even if Colombian peasants could grow other crops, the lack of infrastructure makes it very difficult for goods to reach the market before they spoil.<sup>50</sup>

## HAS PLAN COLOMBIA BEEN SUCCESSFUL?

The preceding analysis has demonstrated that Plan Colombia has been unsuccessful in stopping drug production and coca cultivation. Advocates of Plan Colombia argue that security increased and overall levels of coca cultivation decreased.<sup>51</sup> In reality, the coca routes have shifted towards Bolivia and Peru as a result of the governmental efforts in Colombia.<sup>52</sup> In addition, drug trafficking routes moved to other countries. Plan Colombia, therefore, has had negative consequences, as other countries

---

49 See Romero, Simon, "Cocaine Sustains War in Rural Colombia," *The New York Times*, 2008, sec. Americas. See also Connie Veillette, *Plan Colombia; Loveman, Addicted to Failure*.

50 Francisco Thoumi, *The Size of the Illegal Drugs Industry in Colombia*, 20

51 Peter DeShazo, Tanya Primiani, Phillip McLean, *Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007* (Washington, D.C.: CSIS, 2007).

52 Sibylla Brodzinsky. "Colombia out, Peru in, as coca king. What's that mean?" *The Christian Science Monitor*, September 2013, Sec. World.

have become victims of the U.S. led war on drugs. Constructivism helps explain the differences of opinions in terms of the successes of Plan Colombia with regards to drug trafficking. Constructivism reveals that different people have varying social constructions and perceptions of what constitutes success. Overall, it should be noted that Plan Colombia has had “partial successes” since violence decreased.<sup>53</sup> However, in terms of drug trafficking and drug production, Plan Colombia has been a failure and even counterproductive as the aerial spraying programs have had disastrous environmental and health consequences.<sup>54</sup>

## PLAN COLOMBIA II

After years of continued failures, Colombian authorities outlined a new Plan Colombia, referred to as Plan Colombia II. This initiative was quite different from Plan Colombia because the Colombian government desired to drastically alter the priorities and goals of the initiative. The initiative was estimated to cost \$43 billion, and instead of spending 80 percent of the money on military related issues, Plan Colombia II emphasized “soft” components. Specifically, Plan Colombia II stressed the importance of development, as opposed to spending billions of dollars on controversial and counterproductive programs such as the aerial spraying campaigns. According to *The Miami Herald*, “58 percent of the money would go toward economic and social projects, including strengthening human rights and the justice system, long thought to be weak points in the Colombian government”.<sup>55</sup> Plan Colombia II was a step in the right direction and a realization on the part of the U.S. that the policies must change, and Washington cannot continue the same futile policies. However, Plan Co-

---

53 Bagley, Bruce. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century* (Woodrow Wilson, Washington, D.C.:2012), 3-5.

54 María Clemencia Ramírez Lemus, Kimberly Stanton, and John Walsh, “Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War,” in Coletta A. Youngers and Eileen Rosin, *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy* (Boulder, CO: Lynne Rienne, 2005).

55 Steven Dudely, “Plan Colombia II: Empahsis on Economy.” *Latin American Post*, sec. Economics/Business & Markets. *Colombia’s Strategy for Strengthening Democracy and Promoting Social Development (2007-2013)* (Washington, D.c.: National Planning Department (DNP); Department of Justice and Security (DJS), 2007).

lombia II never came to fruition, and instead of introducing a new costly initiative, Washington has cut aid to Colombia.<sup>56</sup>

## “PLAN MEXICO”

Washington has continued to ignore the lessons from history. From 2000 to 2012, the U.S. government spent \$8 billion attempting to combat drug trafficking in Colombia under the auspices of Plan Colombia.<sup>57</sup> History teaches scholars and analysts that drug trafficking is a dangerous business and is not stagnant, as drug traffickers must adapt in order to avoid detection and elude government authorities.<sup>58</sup> Washington’s focus on Colombia has caused the routes to shift or “balloon out” towards other countries, such as Mexico. This is what policy experts refer to as the balloon effect. The balloon effect occurs when a government focuses on one area and drug production and trafficking move to other regions. This is not a new phenomenon but has occurred throughout history.<sup>59</sup>

The aforementioned balloon effect caused drug trafficking and violence to shift to Mexico. The Bush Administration identified the drug trafficking problem in Mexico as a major security dilemma. Mexico and the U.S. are interdependent. Both countries share a large border, and the two countries have a long history and are connected in many ways. For example, the Mexican government and Washington have trade agreements, such as The North American Free Trade Agreement (NAFTA). The large border that the countries share enables drugs to enter into the U.S. As a result, the Bush Administration sought to combat drug trafficking in Mexico, and, therefore developed an initiative known as “Plan Mexico”. The original name of the initiative, Plan Mexico, eventually changed to the Mérida

---

56 Adiraan Alsema, “Plan Colombia Not Mentioned in US 2011 Budget Proposal.” Colombia Reports, sec. News, Feb. 2010. Also, see Adriaan Alsemam, “US Plans 15% Cut to Plan Colombia.” Colombia Reports, Feb. 2011.

57 Bagley, Bruce. *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty First Century* (Woodrow Wilson, Washington, D.C.:2012), 5.

58 Adiraan, Alsema. “Plan Colombia Not Mentioned in US 2011 Budget Proposal”. Colombia Reports, sec. News.

59 David R. Mares, *Drug Wars and Coffeehouses : The Political Economy of the International Drug Trade* (Washington, D.C. : CQ Press), 188.; Bagley, *The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America*, pp. 161-182

Initiative due to the controversies of Plan Colombia. Even though the name changed, the basic policies of the Bush Administration stayed the same despite the fact that drug cultivation increased in some regions of Colombia. The Bush Administration, therefore, thought that the same framework and plan would succeed in Mexico with fewer resources.<sup>60</sup> It is not clear why Washington believed that the Merida Initiative, a \$1.4 billion proposal, would succeed when Plan Colombia failed to decrease drug trafficking.<sup>61</sup>

## **VIOLENCE IN MEXICO**

Mexico has witnessed major increases in violence. President Felipe Calderón (2006-2012) came to power and vowed to battle the drug traffickers, who are ravaging Mexico with no regard for human life as they battle for drug routes and territory. The type of violence and the nature of the crimes in Mexico have changed. In the past, Mexico experienced targeted violence against certain individuals or groups. However, Mexico has witnessed indiscriminate attacks against civilians. In 2008, for instance, an explosion occurred during the Independence Day celebrations, injuring more than 100 people. Mexican officials later stated that the attacks had been carried out by criminal organizations operating in Mexico. Such events can best be classified as narco-terrorism. Terrorism, by definition, is the indiscriminate killing of people. Leaders of the Mexican government confirmed that such act should be classified as one of terrorism. Leonel Godoy, the Michoacan governor, stated that “we have no doubt this is an act of terrorism”.<sup>62</sup>

Mexico also has experienced mass killings of people and discovered the locations of the corpses. In April of 2011, for instance, Mexican author-

---

60 It is important to recognize that differences do exist between the Mérida Initiative and Plan Colombia. For more, see John Bailey, *Plan Colombia* and the Mérida Initiative: Policy Twins or *Distant Cousins?*, 2009,

61 Sara Llana Miller and Sibylla Brodzinsky. 2010. Halting drug war corruption: What Mexico can learn from Colombia. *Christian Science Monitor* 2010, sec World; “Merida Initiative “Plan Mexico” Fact Sheet.” accessed 2010. Also, see Carlsen, Laura. “Plan Mexico”. *Foreign Policy in Focus* (-10-30, 2007): N\_A.

62 Ellingwood, Ken. “Blast Targeting Civilians Kill Seven”. *Los Angeles Times*, 2008, sec. Bagley, Bruce Michael, and William O. Walker, *Drug trafficking in the Americas* (Coral Gables, Fl: University of Miami, North-South Center, 1994).

ities found the bodies of 59 people who had been murdered as a result of the violence among the different gangs operating within Mexico. The manner in which the criminals killed the victims represents a shift in crime. An official in Tamaulipas, Morelos Conseco Gomes, argued that “it appeared to be a new kind of crime, one in which criminals ‘stop the bus, select passengers, [and] take them hostage’.”<sup>63</sup>

Violence has not only been confined to Mexico but has spilled over the border, and many U.S. officials have witnessed an increase in the numbers of violent incidents as well as robberies in the U.S. In one Arizona city, law enforcement developed a tactical squad to respond to such home invasions, which seem to be increasing as time passes. In fact, officials noted that 200 homes were invaded as of March 2009 in this small town alone. These home invasions were not ordinary robberies; law enforcement officials argue that 75 percent of the home invasions have been related to drugs and the lucrative drug trade.<sup>64</sup> Such examples reveal that violence has crossed the border and created a security issue for law enforcement in the U.S. Mexican cartels have spread their organizations and networks across the U.S. and were operating in 230 cities, including Anchorage, Atlanta, Boston, and Billings, Montana, in 2009 according to a report issued by the Justice Department.<sup>65</sup> Organized criminal networks in the U.S. have become a major security problem. President Obama has been forced to address the current situation in Mexico as various elected officials have called for action. For instance, the governor of Texas, Rick Perry, requested that Obama line the U.S.-Mexican border with the National Guard to protect the U.S.<sup>66</sup>

## **PRESIDENT SANTOS: STRATEGIC SHIFTS**

Uribe came to power in Colombia and aligned closely with the Bush Administration, seeking to combat the guerrillas. Colombian President Juan Manuel Santos (2010-2014) has taken a different approach to the war on

---

63 Malking, Elisabeth. “Mexican Authorities, Investigating Hijacking, Find 59 Bodies”. *The New York Times*, 2011, sec. Americas.

64 Randal C. Archibold, “Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.” *The New York Times*, 2009, sec. U.S.

65 *Ibid.*, 2

66 *Ibid.*, 2

drugs. Santos argues that a serious discussion must occur with regards to the drug war. In fact, he has admitted to being open to legalization, stating that “it is an alternative that we can discuss. I am not opposed to any formula that is effective”.<sup>67</sup> Santos proves to be open to any alternatives that would help reduce the violence. In an interview, he asserted:

I would talk about legalising marijuana and more than just marijuana. If the world thinks that this is the correct approach, because for example in our case we used to be exporters, but we were replaced by the producers of California. And there was even a referendum in California to legalise it and they lost it but they could have won. I ask myself how would you explain marijuana being legalised in California and cocaine consumption being penalized in Idaho? It’s a contradiction. So it’s a difficult problem where you set the limits. It’s a difficult decision. For example, I would never legalise very hard drugs like morphine or heroin because in fact they are suicidal drugs. I might consider legalising cocaine if there is a world consensus because this drug has affected us most here in Colombia. I don’t know what is more harmful, cocaine or marijuana. That’s a health discussion. But again, only if there is a consensus.<sup>68</sup>

This quote demonstrates that Santos has recognized the failure of the war on drugs and the devastating consequences that such policies have had on Colombia. This is a fundamental shift away from the Uribe Administration, who was closely aligned with the Bush Administration.

The Santos Administration is at a critical juncture, as the U.S. has stopped funding Plan Colombia and does not want to provide billions of dollars in aid to the Colombian government for counternarcotics programs. Obama inherited two wars from the Bush Administration which have cost trillions of dollars. In addition, the U.S. is experiencing the worst economic crisis since the great depression as a result of the sub-prime mortgage crisis. Different actors, such as the Tea Party, are demanding that Washington cut costs. Obama is focusing on the economy and wants the Colombian government to solve its own problems.

---

67 “Colombian president supports legalizing drugs if it reduces violence and crime,” *Mercopress*, Feb. 201.

68 <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-war-on-drugs>

## ALTERNATIVE STRATEGIES: DEMAND REDUCTION

Since Nixon's declaration of the war on drugs over forty years ago, the United States has spent an estimated \$1 trillion fighting the war on drugs.<sup>69</sup> Yet, drug consumption in the U.S. today is extremely high because drugs remain cheaper and easier to obtain than when the war on drugs began. The current financial crisis has caused many government officials to argue the need for decreases in spending and more efficient and responsible policies. A great place to cut costs is the failed war on drugs. Instead of focusing only on supply-side issues, the U.S. should concentrate on reducing demand among its own population. The use of addictive substances over the past forty years has resulted in the deaths of hundreds of thousands of people from overdoses and other diseases caused by drug use.<sup>70</sup> A better way to solve organized crime is to focus on decreasing demand and providing people with affordable means of receiving treatment for addictions.

## MASSIVE INCARCERATIONS

The war on drugs has resulted in the prosecution and incarceration of millions of people in the United States. Research by various criminologists and legal scholars has been conducted on the need for systematic prison reform. The U.S. cannot continue to build prisons fast enough to house all the inmates, and overcrowding forces inmates to live in abysmal conditions in prison. In addition, prisoners are surrounded by other individuals charged with drug trafficking. In essence, prisons have become "schools of crime." Even after serving their time, inmates are punished by society. Michele Alexander argues that ex-convicts are still treated like criminals after they serve their sentences. For example, felons are denied access to

---

69 *Wasted Tax Dollars*, Drug Policy Alliance New York, N.Y., <http://www.drugpolicy.org/wasted-tax-dollars>

70 Ethan Nadelmann, "DRUGS," *Foreign Policy*, no. 162 (Sep/Oct 2007, 2007), 24-26, 28, 30.; Ethan Nadelmann, "Addicted to Failure," *Foreign Policy*, no. 137 (Jul/Aug 2003, 2003), 94-94.; Nadelmann, *Ethan Nadelmann/ Uso y Prohibicion De Drogas*, 13-13; Musto, *The American Disease :Origins of Narcotic Control*, 414; Nadelmann, *Ethan Nadelmann/ Uso y Prohibicion De Drogas*, 13-13; Ethan A. Nadelmann, "Criminologist and Punitive Drug Prohibition: To serve or to Challenge?" *Criminology & Public Policy* 3, no. 3 (Jul 2004, 2004), 441-450.

public housing by the government. In addition, felons are often shunned by family members and former friends who do not want to associate with criminals. The state of Florida denies student loans to felons and, in turn, prevents these individuals from trying to better themselves and receive an education. The prospects for a low-skilled individual of receiving a job where they can pay their bills and support themselves and their family are quite bleak. Employers also often hesitate before hiring felons.<sup>71</sup>

After being denied access to jobs, housing, and student loans, it should not be a surprise to anyone that felons are forced back into a life of crime. It becomes a rational choice for a convicted drug dealer to return to selling drugs, because an individual can make more money in an hour than an entire days work at a fast food restaurant. The prison system is fundamentally destroying youth as ex-convicts return to society angry, bitter, and have almost no chance of succeeding or making an honest living. It, therefore, is time for a radical change in the penitentiary system and for Washington to stop ignoring the advice of scholars and other members of epistemic communities who have proposed various ideas for reform.

## **LEGALIZATION**

The statistics are quite clear: the war on drugs has been a failure. As long as there is a market, drug trafficking will continue to occur. Serious discussions have occurred about the legalization of drugs. Ethan Nadelmann has become the leading advocate of legalization. He argues that drug policies have been very harmful, and Washington cannot continue spending billions of dollars fighting this counterproductive war. Legalization would reduce the profits of the drug traffickers and would enable the government to earn money from taxes. Legalizing other substances, such as cocaine or heroin, is a more difficult sell for politicians because of the disastrous health effects of using such drugs. The argument for legalization of such substances is that these drugs could be laced with other harmful or deadly chemicals and could result in deaths and increases in hospitalizations. A drug that is regulated by the government is safer because it would not have other toxins. The government could promote

---

<sup>71</sup> Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: New Press; Distributed by Perseus Distribution, 290.

programs, such as clean needle exchange, in order to decrease the spread of infectious diseases, such as HIV, among drug users.<sup>72</sup>

While the complete legalization of drugs currently is not a viable political option, the decriminalization of drugs is a policy that is easier to “sell.” The U.S. cannot continue incarcerating millions of Americans and must decriminalize the possession of misdemeanor and “lower level” drug violations. The great recession in the U.S. has led many to call for smarter spending.<sup>73</sup> The next step for Washington, therefore, is to “de-securitize” the war on drugs.

Barry Buzan and his colleagues at the Copenhagen School analyze the securitization process. However, Buzan and his coauthors do not discuss the process of de-securitization, which can be accomplished by reversing the process of securitization.<sup>74</sup> The U.S. must stop marketing and promoting the war on drugs and viewing drug addiction as a security issue. Instead, drug consumption should be viewed as a health issue. Washington cannot continue to destroy millions of lives by imprisoning millions and ruining the lives of future generations with such archaic policies.

It also is important to note that the criminal justice system has a great deal of lobbyist and employs millions of people. Operating a prison requires people to work in the prison. Prisons must house, feed, and provide other resources for inmates. Millions of people work for government agencies, such as the DEA, and their careers are devoted to stopping drug production, consumption, and trafficking. Therefore, one must understand that the criminal justice system has many people who benefit from the current system and do not want to change the status quo.<sup>75</sup>

---

72 Nadelmann, *Addicted to Failure*, 94-94; Nadelmann, *Drugs*, 24-26,28,30; Nadelmann, *Ethan Nadelmann/ Uso y Prohibicion De Drogas*, 13-13; Nadelmann, *Criminologists and Punitive Drug Prohibition: to Serve or to Shallenge?*, 441-450; Ethan A. Nadelmann, “Thinking Seriously about Alternatives to Drug Prohibition”, *Daedalus* 121, no. 31 (Summer 1992, 1992), 85-85.; Mark Thornton, *The Economics of Prohibition* (Salt Lake City : University of Utah Press), 184.; Peter Andreas, “Dead-End Drug Wars”. *Foreign Policy*, no. 85 (-12-01, 1991), 106-128.

73 For more on legalization, see Bagley, *The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America*, pp. 161-182, 176

74 Buzan, Weaver and de Wilde, *Security : a New Framework for Analysis*, 239

75 Todd R. Clear and Natasha A. Frost, “Private Prisons”. *Criminology & Public Policy* 1, no. 3 (2002), 425-426.

## CONCLUSION

This work has traced the development and implementation of Plan Colombia. Various theories have been invoked to understand U.S. drug policies and initiatives. The argument is that too many international relations scholars are more concerned about proving the merits of their theories as opposed to using the appropriate theories required to answer the questions. Realism, liberalism, and constructivism help explain the evolution of Plan Colombia. Realism sheds light on the long term goal of the U.S.: maintain its position as the hegemon. Realism also helps explain how the more powerful country, the U.S., was able to dictate the terms and conditions of Plan Colombia to the Pastrana administration.<sup>76</sup> On the other hand, Liberalism helps experts understand the independent relationship—albeit asymmetric—between Bogotá and Washington. Liberalism also sheds light on the global nature of the drug trafficking problem, which cannot be solved by one country.<sup>77</sup> Washington did not adhere to the tenants of liberalism when reformulating Plan Colombia as it ignored the need for cooperation between other countries. In other words, the Clinton administration was more concerned about increasing the security of the U.S. and combatting drug trafficking in Colombia as opposed to developing an international consensus of how to solve the problem. Finally, constructivism helps explain the role of perceptions and social constructions as well as the securitization of the drug war in Colombia.<sup>78</sup> Advocates of Plan Colombia argue that the initiative achieved its goals, while critics assert that the Plan was a failure because Colombia still has major challenges with drug trafficking, organized crime, and violence. Determining whether Plan Colombia was successful depends on one's perceptions and how one defines success.

The problem with the U.S. war on drugs is that Washington has not learned from the past and continually repeats the same mistakes.<sup>79</sup> Drug trafficking routes have started to shift to very weak states, such as Guatemala and Haiti. States with weak institutions and large amounts of corruption are ripe for organized crime and drug trafficking. The time has come for the U.S. to change the course and re-think drug policies.

---

76 Waltz, *Theory of International Politics*

77 Robert O. Keohane and Joseph Nye S., *Power and Interdependence*.

78 Barry Buzan, Ole Weaver and Jaap de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*

79 Randal C. Archibold, "Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S". The New York Times, 2009, sec. U.S.; "Merida Initiative "Plan Mexico" Fact Sheet", accessed 2010, [www.witnessforpeace.org](http://www.witnessforpeace.org).

# Estructuras en acción: Las FARC-EP como red de redes

*FARC-EP as a Net Of Nets*

**Recibido:** Octubre 21 de 2013 **Aprobado:** Diciembre 29 de 2013

---

**VICENTE TORRIJOS R. \***

**JUAN DAVID OTÁLORA S. \*\***

4

\* Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, y de Lógica Estratégica en el Curso de Altos Estudios Militares (CAEM ) de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Correo electrónico: vicentetorrijos@hotmail.com

\*\* Asistente de Investigación de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno, y de Relaciones Internacionales, en la Universidad del Rosario, de Bogotá, Colombia. Correo electrónico: juanotalora11@gmail.com

## **RESUMEN**

Uno de los grandes desafíos que afrontan los gobiernos en la actualidad ha sido el surgimiento de diversas organizaciones dispuestas en forma de red, con una gran capacidad resiliente y con estructuras flexibles, que han cuestionado la idea de la rígida jerarquía militar. Por tal motivo, el presente artículo explora los componentes que hacen de la red una organización de múltiples nodos conectados, todo ello en el marco de la era de la información. El caso de estudio concreto será las FARC-EP que con sus más de cincuenta años de historia se ha constituido como una de las guerrillas dispuesta en red, más antiguas del mundo.

## **PALABRAS CLAVE**

Redes, era de la información, FARC-EP, netwar, resiliencia.

## **ABSTRACT**

One of the greatest challenges facing governments today has been the emergence of organizations arranged in a network with high capacity resilient and flexible structures, which have questioned the idea of a rigid military hierarchy. Therefore, this article explores the components that make an organization of multiple network nodes connected, all in the perspective of the information age. The specific case study will be the FARC-EP with its 50 years of history has established as one of the guerrilla with a network structure oldest in world.

## **KEYWORDS**

Networks, information age, FARC-EP, netwar, resilience.



## INTRODUCCIÓN

Los grandes acontecimientos históricos que han marcado en buena parte la configuración del sistema internacional son el reflejo de múltiples dinámicas de poder, ejercidas por actores de diversa índole que persiguen intereses específicos. De este modo, con la caída de la Unión Soviética que puso fin al enfrentamiento de la diada capitalismo/comunismo, se produjo una transformación en diversas lógicas estatales, siendo una de las más destacadas la concepción de la guerra.

En este sentido, durante la guerra fría y algunos procesos históricos anteriores, la guerra poseía unas características específicas como: la centralización en manos del Estado del monopolio de la violencia física (de acuerdo con Max Weber), la formación de campos de batalla limitados donde se llevaban a cabo las pugnas, y la existencia de ejércitos fuertemente jerarquizados, entre otras particularidades.

Sin embargo, con el advenimiento de las nuevas tecnologías, la guerra ha sufrido una considerable transformación pues la otrora concentración de los asuntos bélicos en manos del Estado se ha convertido en una cuestión descentralizada donde diferentes redes, actores y grupos poseen el control de la violencia.<sup>1</sup>

Así mismo, la indefinición de un campo de batalla que enfrente a dos ejércitos convencionales es un elemento esencial, ya que los grupos poseen diferentes objetivos en diversas partes del mundo. En función de lo anterior, la característica fundamental de estas ‘nuevas guerras’<sup>2</sup> es la existencia de redes sociales que no poseen una jerarquía rígida que oriente sus acciones.

En este escenario, la guerra en Colombia (con sus más de cincuenta años de antigüedad) ha afrontado las variaciones históricas anteriormente mencionadas. Por tanto, el objetivo de este ensayo es presentar un análisis conceptual de las redes que contenga las principales variables para

---

1 En este punto es necesario aclarar que el monopolio de la violencia física ejercido por el Estado no ha sido reemplazado, sino más bien desafiado, por diferentes grupos armados.

2 Para mayor información de las nuevas guerras, ver: Kaldor, M. (2006). The ‘new war’ in Iraq. *Theoria: A Journal of Social & Political Theory*, No.119, pp.1-27.

entender los cambios acaecidos en el país, a la luz de uno de los actores principales en el conflicto armado: las FARC-EP.

De hecho, la insurgencia ha sido uno de los actores más relevantes a la hora de abordar y conocer la historia de Colombia. Por tal motivo, en aras de comprender, en su justa proporción, las lógicas del conflicto, se hace necesario estudiar el papel desempeñado por las FARC-EP desde el momento de su creación, pasando por las situaciones coyunturales que permitieron su consolidación en el escenario local, para finalmente entender su proyección en las dinámicas actuales como una organización resiliente y estable en el tiempo.

En este marco, el documento establece una serie de elementos dispuestos para relacionar a la guerrilla colombiana con una configuración en red. Así las cosas, nociones como su estructura, financiación y disposición en el espacio hacen pensar en las FARC-EP como un actor en red que a través de diferentes métodos de lucha busca alcanzar su máximo objetivo: hacerse con el poder en Colombia.

Por esta misma razón, el análisis debe dividirse en distintos períodos históricos que den cuenta no solo de las transformaciones estructurales ocurridas en el país, sino además de los cambios emanados desde el interior de la organización. Para ello, las tipologías de Arquilla y Ronfeldt (1999) brindarán un marco de análisis tomando en consideración los diversos escenarios del conflicto armado en Colombia.

En consecuencia, el estudio se organizará en cuatro partes para el cumplimiento del propósito trazado. En primera instancia, el establecimiento de un marco analítico que permita entender la lógica de las redes, su funcionamiento, su amplitud y alcance, y la relación con la estructura de la guerrilla colombiana. En segunda medida, se propondrá un modelo conceptual que relacione las diferentes variables contenidas en la temática de las redes y su aplicabilidad al caso de estudio.

En tercer lugar, se brindará un análisis detallado de cada uno de los elementos y factores contenidos en el modelo en aras de erigir una cadena argumentativa que refleje en las FARC-EP un actor que funciona en red y cuya complejidad abarca distintas dinámicas. Finalmente, la cuarta parte contendrá las conclusiones pertinentes dilucidadas a lo largo de la investigación.

## **HACIA UNA COMPRESIÓN CONCEPTUAL: LA RED Y SUS ALCANCES**

Las redes pueden entenderse como las nuevas formas de organización de diversos grupos –generalmente terroristas– que poseen elementos característicos como la descentralización de las acciones, la desaparición de un centro jerárquico rígido que controla los objetivos, la dispersión de los miembros que componen la estructura, entre otras (Arquilla & Ronfeldt, 1999). De este modo,

La emergencia de las redes como una nueva forma de la política: institucionalmente dispersa, policéntrica y diferenciada, ha sido interpretada como un efecto de la crisis de la democracia o como una amenaza a los principios de la democracia liberal, pero también como un horizonte a repensar los fundamentos de la democracia, o para ampliarla (Luna, 2004: 71)

Desde esta perspectiva, la red ha constituido un elemento central para comprender las nuevas condiciones y desafíos que se plantean los Estados en temas de seguridad y control de las amenazas, ya que estas generalmente anuncian una guerra intraestatal (como pareciera ser la desarrollada por las FARC-EP) o transnacional (como por ejemplo, las redes de Al-Qaeda que mantiene nodos interconectados en diferentes territorios de Medio Oriente y África).

Las redes sociales atraviesan tres momentos fundamentales para su consolidación (Luna, 2004). En primera instancia, está la emergencia de la red que es la etapa donde se construye un lenguaje común; es si se quiere el momento donde la organización se dota de un marco de legitimidad (interna y externa) para emprender sus acciones (Bakker, Baab & Milward, 2011). En esta instancia, el grupo en red establece los parámetros que delinearán su conducta, así como su disposición táctica y estratégica.

La segunda fase es el desarrollo de la red, que es la puesta en marcha de los elementos anteriormente expuestos. En otras palabras, es el momento idóneo para llevar a cabo un proceso de convergencia de los actores que se encaminan a un propósito generalmente unívoco. Por tanto, la estructura dispuesta en red plantea sus desafíos, metas y objetivos con el fin de desarrollar una actividad generalmente prolongada en el tiempo y que busca minar la resistencia de su enemigo.

En este orden de ideas, la tercera etapa que se puede denominar la estabilización de la red parte del supuesto que, cuanto más diversos son los elementos, más compleja y estable es la red. En este sentido, una red se caracteriza por su dispersión, diferenciación y policentrismo, es decir, que se cuestiona la idea de un único centro poderoso y soberano que distribuye las tareas, sino que por el contrario existen múltiples unidades desperdigadas en el espacio, que pueden eventualmente realizar distintas tareas, en diversos niveles y momentos.

De acuerdo con lo anterior, las redes han planteado un desafío para las democracias actuales en la medida que nociones como las jerarquías militares han sido cuestionadas y revaluadas –debido a su aparente falta de eficacia– por parte de los grupos que actúan en red. Así pues, “mientras que los grupos jerárquicos han identificado claramente los ‘líderes’ que sirven a lo largo de un tiempo razonable, las redes horizontales tienen ‘centros’ que posibilitan un gran número de conexiones” (Pedahzur & Perliger, 2006: 1989).

Desde la visión de Pedahzur y Perliger se pueden extraer dos elementos importantes para el análisis conceptual de la red. Por una parte, la noción de liderazgo en sus términos tradicionales ha sufrido un duro revés, pues como lo han demostrado las redes terroristas una organización no jerárquica resulta, en múltiples circunstancias, más eficaz que un ejército regular. En consecuencia, la red es difícil de controlar debido a su volatilidad y a la inexistencia de un ‘centro de operaciones’ estático y definido que se pueda atacar.

De hecho, ‘las nuevas guerras’ se caracterizan por la existencia de un enemigo “invisible”, es decir, que no es claramente identificable y por ende dirigir un ataque será desde todo punto de vista, una labor complicada. Así, la ausencia de un centro al que combatir sugiere un desafío para los Estados y organizaciones gubernamentales pues la concentración de recursos para la guerra puede resultar insuficiente si no se tiene un enemigo claramente definido.

Por otra parte, la concepción de horizontalidad permite reconocer una variedad de “centros” que actúan en una misma dirección, pero en diferentes espacios, o si se quiere, dimensiones. La red horizontal ocasiona el desprendimiento de los personalismos, así como de los líderes influyentes dentro de la organización, lo que hace que el remplazo de las unidades

obedezca a un asunto natural o mecánico; situación que es considerablemente distinta en las instituciones fuertemente jerarquizadas.

En este sentido, John Arquilla y David Ronfeldt (1999; 2002) han sistematizado una serie de variables para comprender el funcionamiento de las redes, estableciendo una gama de tipologías para su análisis. En efecto, uno de los puntos cruciales en su estudio es la existencia de múltiples centros que gravitan en torno a la red, circunstancia que permite su fortalecimiento y estabilidad en el tiempo.

De este modo, “cuanto más una red terrorista toma la forma de una ‘tela de araña’ con múltiples centros y periferias, ésta se vuelve más redundante y resiliente y por tanto, será más duro derrotarla” (Arquilla & Ronfeldt, 2002: 2). La noción de resiliencia está relacionada con la capacidad de las redes de sobreponerse a situaciones adversas, obteniendo una recuperación notable para seguir con su propósito. En este sentido, los agentes emplean una serie de recursos para progresar en un entorno caracterizado por el cambio, la incertidumbre, la imprevisibilidad y la sorpresa (Kristen, 2010).

La guerra en red es otro de los conceptos clave para entender la lógica de estas nuevas organizaciones y sus actuaciones a través de distintos canales de comunicación. Por tanto, la *netwar*

...es un nodo de conflicto que se desarrolla tanto en los niveles sociales como militares, en los cuales los protagonistas usan formas de red en su organización, doctrina, táctica y estrategia. Los protagonistas son organizaciones dispersas quienes se comunican, coordinan y conducen sus acciones sin un comando central gracias a los grandes avances en materia de comunicaciones. (Arquilla & Ronfeldt, 1999)

La *netwar* se caracteriza por la disposición en el espacio de múltiples nodos que se interconectan gracias a los avances en tecnologías de la comunicación para efectuar acciones de diversa índole. De hecho, los ataques dirigidos en contra de las Torres Gemelas estuvieron mediados por ‘las redes oscuras’, entendidas como aquellas redes clandestinas que actúan ilegalmente (Milward & Baab, 2006).

Ahora bien, de acuerdo con el profesor Milward la red (oscura) posee una actividad operacional que es el marco donde se llevan a cabo las activi-

dades observables como los bombardeos, los actos de sabotaje y los asesinatos (Bakker, Baab & Milward, 2011: 3). Este espacio operativo es el que permite determinar la capacidad resiliente de los actores, pues demuestra las tácticas empleadas para sobreponerse a las adversidades cuando los Estados buscan neutralizar a las redes. De este modo, la actividad operacional se encuentra dispersa en el espacio con el objetivo de cubrir distintos frentes de acción.

De acuerdo con diversos estudios, la capacidad de resistencia de las redes obedece en gran parte a la financiación de sus actividades, por lo que acciones delictivas como el narcotráfico, la extorsión, el tráfico de armas y órganos permiten una serie de recursos constantes que a lo largo del tiempo sostienen a la organización. En efecto, la financiación es una variable fundamental para sostener el proyecto a largo plazo, razón por la cual los recursos económicos deben estar en constante movimiento si la organización quiere que su actividad perdure.

Por otra parte, una de las características más prominentes de las redes es su dedicación de tiempo completo a las actividades que la organización demanda. En consecuencia, “es en esta guerra de terror, donde el poder militar tradicional está siendo desafiado una vez más por múltiples pequeñas unidades de enemigos dedicados” (Arquilla & Ronfeldt, 2007: 380). De este modo, la actividad generalmente rebelde desarrollada por la organización en red, exige un compromiso de tiempo completo y es altamente peligrosa.

Estos son los elementos que según Paul Collier (2001) diferencian a la rebelión de la protesta, pues en la segunda, las personas están dispuestas a participar solo por un tiempo limitado debido a la pérdida de ingresos resultado de tomar parte en la manifestación. Por el contrario, aquellos individuos comprometidos con la rebelión tienen a su disposición una serie de recursos como el tiempo y el compromiso en torno a un ideal común.

De lo anterior se derivan dos consecuencias, por un lado el riesgo inminente a perder la vida en una confrontación, pero por otro, la oportunidad de hacerse con el objetivo trazado: ya sea la depredación de recursos, la toma del poder o simplemente la desestabilización del enemigo. En este sentido, las redes a pesar de tener una naturaleza policéntrica y dispersa son organizaciones con dedicación de tiempo completo, cuyos miembros poseen la capacidad de cohesión y resiliencia suficientes para

superar los ataques que provienen de los gobiernos o centros de poder que buscan combatir.

Ahora bien, la violencia política en Colombia ha sido el resultado de un entramado de hechos relacionados con la naturaleza de los actores en conflicto. La guerra, en consecuencia, ha jugado un papel dinamizador en la configuración de las relaciones de poder a lo largo del tiempo, pues ha marcado en buena parte la forma en que se gestan, formulan y proyectan las decisiones políticas.

Es así como “en el contexto actual esas confrontaciones son una mezcla de guerra, delito organizado y violación masiva de derechos humanos, y se ven influenciados por la economía informal que desvía los objetivos del conflicto” (Moreno, 2006: 601). En este escenario, las FARC-EP han emergido como un actor que actúa en las condiciones de una red con múltiples nodos interconectados, con una capacidad resiliente relativamente alta y con diversas formas de financiación que han hecho de esta organización beligerante una de las más prístinas y duraderas del mundo.

La forma de disposición en el espacio mediante estructuras movibles, cambiantes y dinámicas hace que las FARC-EP no sea un enemigo previsible o controlable. Por el contrario, la distribución espacial ocasiona concentración en las zonas fronterizas lo que resulta peligroso para el gobierno colombiano en dos formas.

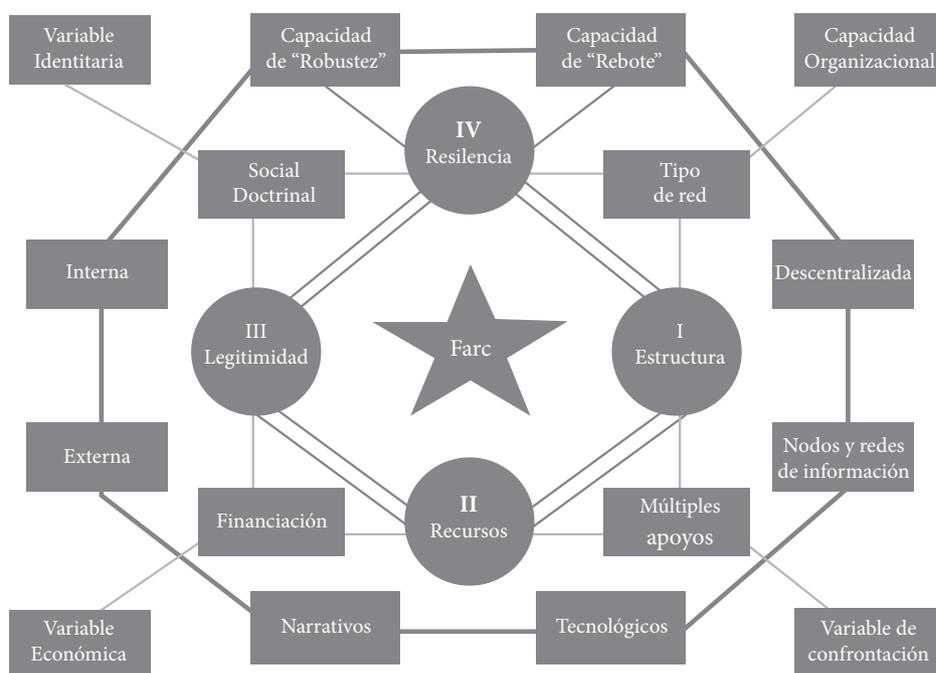
En primera instancia, la eventual pasividad de los gobiernos vecinos puede producir el fortalecimiento de las columnas móviles de la guerrilla, pues sin un control efectivo sobre la actuación de la insurgencia, dicha organización puede desplegar una serie de recursos para buscar simpatizantes a su causa revolucionaria en zonas fronterizas, lo que sugiere un peligro para el interés nacional de Colombia.

En segunda medida, la concentración en espacios limítrofes permite a la guerrilla crear ‘anillos de blindaje’, pues el gobierno colombiano está compelido a atacar a la insurgencia en espacios que no sobrepasen su soberanía estatal. De esta manera, episodios como la Operación Fénix que puso en riesgo las relaciones diplomáticas entre Quito y Bogotá, son acciones que el gobierno de Colombia debe revisar con atención si no quiere crear una crisis hemisférica. Por tal motivo, las FARC-EP son conscientes de la ventaja en términos estratégicos que significa el acceso a las fronte-

ras, pues al estilo de la guerra de guerrillas pueden atacar en Colombia y replegarse en zonas aledañas, probando de esta manera su capacidad de resiliencia estratégica.

## EN BÚSQUEDA DE UN MODELO TEÓRICO

El comportamiento de un actor como las FARC- EP, dada su complejidad y constante transformación debe estudiarse a la luz de distintas fuentes teóricas que permitan establecer una relación completa de los diversos elementos que intervienen en su formación como grupo armado ilegal y en su configuración como una red que actúa con preceptos claramente definidos. De este modo, la articulación de un modelo teórico permite reconocer la dimensión de la problemática, así como la comprensión de la realidad política en su justa proporción (Figura 1).



**Figura 1. Fuente:** Vicente Torrijos Rivera y Juan David Otálora Sechague a partir de los aportes teóricos de Arquilla & Ronfeldt (1999) y Milward (2006)

En primera instancia, como lo presenta el modelo, existen cuatro grandes vectores que guían, influyen y condicionan el comportamiento de la insurgencia. El primero de ellos es la nueva retórica militar, seguido de la guerra horizontal y descentralizada (característica fundamental de las redes); en tercer lugar la nueva política y finalmente, la era de la información con el desarrollo de las TIC (Tecnologías de la información y la comunicación). Estos cuatro vectores serán importantes para entender el contexto y las condiciones externas de los fenómenos. En otras palabras, son las características exógenas al objeto de estudio que lo limitan e influyen.

El siguiente anillo de información está compuesto por cuatro grandes pilares, que son la base que sostiene la actuación de las FARC-EP. De este modo, cada uno de los pilares está explicado a partir de dos dimensiones (tercer anillo) que profundizan en las características específicas de las bases. Estos cuatro puntos se configuran como las particularidades más prominentes de la organización en red y son, en buena medida, los horizontes que la red de redes debe alcanzar.

El modelo, por tanto, inicia con la estructura en red de la guerrilla (pilar) y se explica a partir de dos dimensiones: la descentralización y los nodos de información. Lo propio con los recursos (pilar) que se entienden a partir de la narrativa y el desarrollo tecnológico (dimensiones). En tercer lugar, de acuerdo con Bakker, Baab & Milward (2011) una red necesita tener legitimidad (pilar) para llevar a cabo sus actos, con lo cual, existen dos dimensiones en ese sentido: por un lado la legitimidad interna –en la organización– y por otro, la legitimidad externa –apoyo internacional–. Por último, el cuarto pilar que es la resiliencia se dilucida a partir de la capacidad de ‘robustez’ y ‘rebote’.

Finalmente, la figura contiene cuatro áreas de pivote que se entienden como la intersección entre los pilares y que se relacionan directamente con: los tipos de red (a propósito de la clasificación de Arquilla y Ronfeldt); los múltiples apoyos recibidos no solo desde los militantes de la organización sino de otros actores involucrados; la financiación, y el pivote social doctrinal. La conclusión del modelo está mediada por las variables derivadas de los pivotes, a saber: organizacional, identitaria, de confrontación y económica (que se encuentran en las cuatro puntas del modelo).

## **EXPLICACIÓN DEL MODELO: LAS FARC-EP COMO RED DE REDES**

Las nuevas condiciones del escenario mundial plantean un desafío para la seguridad y el orden de las distintas sociedades y Estados. En efecto, la época actual está caracterizada por el uso de una nueva retórica militar (Weber, 2004) que consiste en el cuestionamiento de criterios como la jerarquización de las fuerzas militares, la efectividad de los ejércitos fuertemente estructurados y el uso de tecnologías para la confrontación.

De este modo, la Guerra de Vietnam (1965-1975) significó un duro golpe para esas estructuras rígidas de comandos militares dispuestos en las condiciones de la selva del sudeste asiático. Las tácticas tradicionales fueron ampliamente contestadas por grupos guerrilleros dispersos y poco dependientes a un comando central. Por tanto, la guerra asimétrica (esto es, la existencia de una pugna claramente desproporcionada donde un grupo fuerte se enfrenta a uno aparentemente débil), constituyó uno de los grandes retos para las estructuras militares tradicionales.

Así pues, el vector de la nueva retórica militar “sugiere cambiar el nivel de análisis del grupo jerárquico establecido, al de ‘redes horizontales’, que operan dentro o en forma independiente del grupo y cuentan con más horizontalidad que las relaciones jerárquicas” (Pedahzur & Perliger, 2006: 1989). La estrategia de los ejércitos debe, en consecuencia, tener un giro notable en aras de enfrentar las nuevas amenazas que en ningún caso son fácilmente identificables.

En función de lo anterior, el vector de guerra horizontal y descentralizada explica con mayor precisión el fenómeno de las nuevas guerras. En este sentido, la existencia de grupos armados sin comandos fijos y jerarquizados permite a su vez que los campos de batalla no sean estáticos sino dispersos. Así, el objetivo de la guerra clásica de ocupación de territorio es cada vez más cuestionado por la aparición de distintos escenarios donde los grupos llevan a cabo sus actuaciones, y donde no necesariamente la apropiación del espacio juega papel determinante.

En otros términos, la guerra descentralizada sugiere nuevos espacios de confrontación que no solo se remite a lugares físicos, sino que incluye diversas dimensiones como la acción diplomática, la capacidad tecnológica, la influencia política, entre otras. La descentralización hace más

complicada la contención y enfrentamiento con los grupos que se distribuyen en red pues su capacidad de recuperación es en la mayoría de los casos, efectiva. La razón que explica lo anterior es que la distribución deslocalizada hace que mientras un nodo es atacado, otro se fortalece y eventualmente ayuda a los demás en su recuperación (capacidad resiliente), haciendo que la red en su conjunto no sufra mayores problemas.

Ahora bien, las condiciones de la nueva política están claramente delineadas por la lucha contra el terrorismo impulsada por el gobierno de Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre. De hecho, la puesta en marcha de una 'guerra preventiva' sumada al discurso de las libertades y el libre mercado constituyen las actuales temáticas de la política internacional (Arquilla & Ronfeldt, 2002: 3), que si bien no ha dividido el mundo en dos bloques claramente identificados (como se dio en la Guerra Fría), sí ha permitido la formación de diversas organizaciones que comparten principios comunes.

Por tal motivo, el nuevo orden mundial tiene en el foco de su atención las amenazas que simbolizan los grupos en red, así como sus alcances e implicaciones en el desequilibrio de fuerzas en el marco del sistema internacional, pues dichos grupos se han configurado como amenazas latentes para los Estados legítimamente constituidos. En efecto, la lealtad y el servicio ya no están puestos en una nación, sino en grupos dispuestos en red que persiguen ciertas demandas concretas, bien sea de carácter religioso, político o económico.

A pesar que los vectores anteriormente presentados son fundamentales para la comprensión de las dinámicas de los grupos en red, la era de la información constituye una de las vertientes más importantes para entender el funcionamiento de los grupos armados en la actualidad. De este modo, "la guerra en red es la consecuencia de la aparición de formas de organización en red, lo cual es el resultado de la revolución de la información computarizada" (Arquilla & Ronfeldt, 1999: 195). Así pues, la era de la información, con las respectivas tecnologías en el desarrollo de las comunicaciones, se ha constituido en uno de los fundamentos de la guerra de redes.

Siguiendo el caso de estudio, se puede observar que las FARC-EP han empleado las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) (López, 2007) como uno de sus soportes para el intercambio y difusión de sus

ideales, pretendiendo la interconexión de las realidades locales con los discursos globales en aras de obtener simpatizantes a su causa. El uso de las nuevas tecnologías ha ocasionado un viraje sin precedentes, que no solo ha afectado la forma de enfrentar las amenazas sino que ha traído consigo la reinterpretación de la organización social y política.

En este orden de ideas, en la “era de la información las amenazas tienden a ser más difusas, dispersas, no lineales, multidimensionales y ambiguas que las amenazas de la era industrial” (Arquilla & Ronfeldt, 1999: 194). En este escenario, durante el proceso de industrialización y mecanización de las armas, la guerra constituía uno de los principales negocios que dinamizaban los mercados de las distintas potencias industriales.

No obstante, con la aparición de las nuevas tecnologías (fundamentalmente la computarización), si bien las armas siguen ocupando un papel central en la defensa de los Estados, han existido otras formas de conflicto como las ciberguerras (Arquilla, 2012) que en concordancia con la era de la información, juegan papel determinante en la seguridad de las naciones.

De hecho, episodios como la ciberguerra impulsada por el gobierno ruso contra Estonia en 2007 que colapsó su sistema financiero, demuestra que hogaño el traslado de tropas de un territorio a otro no es determinante para lanzar un golpe decisivo a un Estado. Así pues, “Estonia es un país pequeño, pero es uno de los más conectados del mundo, el 97% de su gente hace todas sus operaciones bancarias en línea” (Ibíd., 2012: 2) Esto demuestra la creciente importancia que las tecnologías de la información han tenido para los países del globo, pero además las nuevas amenazas que han tenido que afrontar.

Como se ha venido diciendo, las amenazas de la era de la información son difusas y dispersas pues no se puede establecer con facilidad el lugar de donde emanan sus actuaciones y operaciones. Las redes tienen conexiones en diversas zonas geográficas, pero no están ancladas a un territorio limitado (como sí ocurre con la soberanía de los Estados), con lo cual, la era de las telecomunicaciones cuestiona la noción de territorialidad, y en consecuencia, la de nacionalidad. Por tanto, la distribución por distintos espacios es una característica primordial por lo que la comunicación –dada la distancia– es fundamental para que la red permanezca en el tiempo.

Por otra parte, durante la época industrial el enemigo era claramente identificable. En primera medida, la lucha se dirigió contra los fascismos, en su versión moderada (la Italia de Mussolini) y radical (el nacionalsocialismo de Hitler). Después, con el final de la guerra, la pugna se concentró en la división capitalismo/ comunismo. Sin embargo, en la actualidad el enemigo no es claramente identificado pues a pesar de estar encarnado en la figura del ‘terrorismo’ no ha sido posible encontrar la forma de contrarrestar la amenaza, pues este tipo de redes son ambiguas y actúan en múltiples dimensiones que alteran la estructura rígida de algunos ejércitos del mundo.

A pesar de lo anterior, el caso colombiano es distinto en la medida que el enemigo del Estado es claramente identificable y está representado por la figura de las FARC-EP. De este modo, como se verá a lo largo del análisis, la insurgencia tendrá un carácter especial pues su estructura y naturaleza varían considerablemente respecto a ciertos elementos de su disposición táctica y estratégica como red de redes, esto es, un conjunto abierto, múltiple y diverso de redes vinculadas de tal modo que todos los componentes funcionan con una misma lógica estratégica de alcance global (Torrijos, 2011).

Ahora bien, el primer pilar que compone el modelo de las FARC-EP como red de redes es su estructura. En este sentido, la guerrilla colombiana “es polifacética y sumamente flexible al ejecutar sus ajustes estratégicos en cada momento histórico, atendiendo a la naturaleza cambiante de los sistemas sociales y políticos” (Ibíd., 2011). En otras palabras, la guerrilla ha variado su estructura de acuerdo con las transformaciones de su contexto, haciendo que su organización esté en una constante reelaboración estratégica y dependa, en gran medida, de la actuación de su adversario (el Estado colombiano).

Dada su disposición a adaptarse a un ambiente en constante transformación, la insurgencia posee en la actualidad una estructura elástica donde los distintos frentes buscan organizarse horizontalmente con el propósito de direccionar sus fuerzas.

Sin embargo, la guerrilla dada su condición político-militar compleja, tiene una mezcla activa de elementos de una estructura jerarquizada y horizontal. En otras palabras, la insurgencia no es completamente una organización en red horizontal, pues posee líderes fuertes en su interior

y un órgano como el Secretariado del Estado Mayor Central a partir del cual hay una relación de subordinación entre sus miembros y es orgánicamente similar a un ejército tradicional.

Por tal motivo, de acuerdo con Eilstrup- Sangiovanni & Jones (2008) existen tres criterios para la distinción entre una organización jerarquizada y otra dispuesta en red. En primera instancia, la estructura, compuesta por los términos antitéticos descentralizado/ centralizado y horizontal/ vertical caracterizan respectivamente a las organizaciones. De este modo, es de suponer que los grupos que actúan en red sean descentralizados y evidencien una disposición horizontal. No obstante, este no es el caso de las FARC-EP, pues como se dijo el grupo guerrillero tiene ciertas condiciones que lo hacen una organización variable, que puede ser jerárquica o no según las circunstancias.

El segundo criterio es la membresía de los participantes en la organización. En tanto en las redes la membresía es homogénea, esto es, sin ninguna distinción aparente o subordinación declarada; en las organizaciones de tipo lineal los miembros sí cumplen un rol diversificado y profesionalizado, es decir, que cada unidad debe cumplir con unos parámetros previamente establecidos.

Por último, Eilstrup- Sangiovanni & Jones mencionan la relación entre las unidades como otro de los factores diferenciadores entre la jerarquía y la red. Así, en las redes los vínculos son informales y basados en la confianza de sus miembros, porque sus nexos “se basan, primordialmente, en los lazos familiares y de amistad” (Pedahzur & Perliger, 2006: 1999). Por el contrario, las relaciones jerárquicas son formales y basadas en reglas rígidas que difícilmente cambian en el tiempo, razón por la cual sus miembros están compelidos a la obediencia irrestricta.

En este escenario, las FARC-EP contienen las características de una red en algunos momentos y actuaciones, pero en otros se comporta como una organización jerarquizada. De ahí que, en este tipo de grupos complejos exista “una mezcla activa de los ingredientes (anteriormente expuestos) de tal modo que podría hablarse de ‘redes jerarquizadas’ sin incurrir en ninguna contradicción” (Torrijos, 2011). En efecto, puede darse una combinación de los elementos: una estructura horizontal y descentralizada cuyos miembros se caracterizan por la diversificación y profesionaliza-

ción, y donde sus relaciones son informales, basadas bien sea en el adoc-trinamiento o en la confianza.

Así mismo, el comportamiento de las FARC-EP puede considerarse en algunas circunstancias como una 'jerarquía reticular' (Ibíd., 2011), es decir, una organización centralizada y vertical, debido a la influencia del Secretario y sus dictámenes, pero cuya membresía es homogénea (aparente igualdad entre sus miembros) y las relaciones entre las unidades es formal y basada en reglas, justamente reproducidas a través de los órdenes jerárquicos, como por ejemplo, los estatutos que plantean los fundamentos orgánicos de la guerrilla y el reglamento del régimen disciplinario que consigna las disposiciones militares al interior de la organización.

De este modo, queda confirmado que la insurgencia tiene una naturaleza compuesta de los dos órdenes estructurales (jerárquico y en red). La importancia reside en su capacidad para alternar este tipo de configuración de acuerdo con la circunstancia específica por la que atraviese.

En otras palabras, las FARC-EP tienen la capacidad de transformar su estrategia en coherencia con las situaciones, privilegiando el orden que más les convenga. En este punto debe ponerse en consideración los acercamientos al Gobierno Nacional en búsqueda de una prenegociación que reduzca los costos humanos y materiales, como una táctica más de su cambiante actuación revolucionaria.

De acuerdo con el razonamiento, las dos variables que se derivan de este primer pilar son la descentralización y los nodos de información. En esta medida, cuando una red es centralizada es posible que el impacto sobre su estructura sea mayor que en las redes descentralizadas (Bakker, Baab & Milward, 2011: 21). En otros términos, cuando una red descentralizada es atacada esto no afectará considerablemente a la organización en su conjunto, debido a dos circunstancias. La primera es que los miembros son fácilmente reemplazables; en tanto que la segunda tiene que ver con la capacidad de respaldo que un nodo de la red tiene frente a otro, así como su cooperación y resiliencia.

La construcción de un modelo que equilibre a las redes después de recibir un ataque es una de sus nociones fundamentales. "En ese sentido, los retrocesos en un frente son rápidamente recompensados con los avances en otro, de tal modo que logran un equilibrio ascendente, una suerte de

perfeccionamiento por redistribución de cargas” (Torrijos, 2011), lo que permite descentralizar cada vez más al grupo ilegal debido a las ventajas que un modelo de esta naturaleza trae consigo.

Por otra parte, los nodos de información son una de las características más relevantes de la organización en red y hace referencia a una serie de puntos dispersos, pero a la vez conectados a través de las tecnologías de la comunicación. Por tanto, el hecho que “cada nodo esté conectado a todos los demás nodos significa que el poder está migrando a los actores no estatales, que son capaces de organizarse en enormes redes dispuestas de forma multiorganizacional” (Arquilla & Ronfieldt, 1999: 193).

A través de múltiples nodos que comparten información y objetivos, la red puede llevar a cabo sus actos simultáneamente. De hecho, los terroristas transnacionales están organizados en la figura de nodos ampliamente dispersos conectados en red que tienen la capacidad de pulular en conjunto con rapidez y pulsar, al mismo tiempo, un ataque (Ibíd., 2002: 1). Esta es justamente la organización que las FARC-EP han utilizado para dispersarse en el espacio. Las columnas móviles constituyen pequeñas unidades interconectadas que avanzan con rapidez por el espacio y cuyo objetivo es compartido por los miembros del grupo, y su mira central es el equilibrio de cargas, en aras de desestabilizar al adversario.

El segundo pilar que conforma a las FARC-EP como red de redes es la disposición de recursos de que dispone a lo largo del tiempo para su mantenimiento y puesta en marcha de su estrategia. Por recursos no solo se entienden las fuentes de financiación de la organización, sino además dos dimensiones concretas como la narrativa y los medios tecnológicos.

En efecto, los recursos “se refieren a la cantidad de activos que una red [oscura] tiene a su disposición. Estos incluyen todo tipo de recursos materiales, tales como espacio físico, así como el ciberespacio, el acceso a la tecnología, las finanzas y las armas” (Bakker, Baab & Milward, 2011: 15). Así las cosas, es claro que para el sostenimiento de una organización se necesitan diversas fuentes recursivas que aseguren la estabilidad o el fortalecimiento de las dinámicas internas del grupo.

Desde esta perspectiva, la guerrilla colombiana ha demostrado ser un grupo con altas capacidades recursivas, entendida la recursividad como “motor de la creatividad revolucionaria que les ha permitido emprender

y ejecutar múltiples combinaciones de sus metodologías violentas para mantener e incrementar sus ventajas competitivas en un clima de presión y amenaza intensiva” (Torrijos, 2011). Por tanto, la insurgencia colombiana ha desarrollado fuentes alternas de financiación de su actividad como forma de presionar al Gobierno Nacional y de mantener su objetivo incólume en el tiempo.

Estas formas de presión abarcan una gama variopinta de acciones: desde la presión militar, pasando por propuestas políticas como el intercambio humanitario, hasta labores diplomáticas por medio de organizaciones simpatizantes a su causa. En este escenario, la narratividad ha jugado un papel fundamental, pues las FARC-EP tienen

Una clara vocación de producir mensajes, reinterpretar valores y realidades, cuestionar su propia identidad para refinarla, difundir su visión y generar escenarios deseables por el resto de la sociedad, comprometiéndose y comprometiéndolo a otros en torno a ideas fuerza que confluyen en tendencias estratégicas de largo aliento (Torrijos, 2011).

En otros términos, el uso de un discurso tendiente a la búsqueda de una prenegociación con el Estado colombiano, una constante pretensión de protagonismo mediático y la reinterpretación constante de sus actuaciones son algunos recursos narrativos de los que la insurgencia se ha apropiado en aras de perseguir sus objetivos.

Por medio de la narrativa, la organización armada contagia a las comunidades de base microlocal y mantiene activa su intención de adoctrinamiento y propaganda (Saunders, 2005). Por medio de su interpretación del conflicto colombiano (lucha de clases, materialismo histórico, determinismo económico, combinación de todas las formas de lucha) la guerrilla ha buscado implementar grupos de base que difundan sus ideales, además de las distintas plataformas que realizan apología a su actuar revolucionario.

Ahora bien, los recursos tecnológicos es otra de las importantes dimensiones de las que dispone la insurgencia en Colombia. De este modo, de acuerdo con el informe McAfee (2012), las FARC-EP pueden significar un desafío para el Estado en tres sentidos. En primera medida, el reclutamiento vía cibernética que puede llevar eventualmente a un pseudopa-

triotismo, esto es, la emergencia de simpatizantes a la causa guerrillera a través de internet que pueden ocasionar el colapso de la estabilidad gubernamental.

En segunda instancia, el hacktivismo como una estrategia cada vez más utilizada en el mundo puede desembocar ocasionalmente en los llamados “ciberocupas” (McAfee, 2012). De hecho, el 20 de julio de 2011 un hacker identificado como ‘anonymous’ tuvo acceso a las cuentas personales del presidente Santos, el expresidente Uribe y de varias entidades del Estado.<sup>3</sup> Desde esta óptica queda clara la vulnerabilidad y la amenaza que afrontan las instituciones en el país (en la red), pero además la capacidad que puede desarrollar la insurgencia para desequilibrar al gobierno.<sup>4</sup>

Finalmente, la tercera amenaza está en la figura de la ciberguerra, que como lo propone Arquilla (2012) ‘ya está sobre nosotros’. El caso mencionado de Estonia ha prendido las alarmas en torno a los grandes peligros a los que los gobiernos se enfrentan a través de la red. Por tal motivo, haciendo uso de sus recursos tecnológicos, las FARC-EP pueden generar una amenaza concreta a la estabilidad del gobierno colombiano dada su capacidad de adaptación a cualquier escenario propuesto. En este sentido, el espacio cibernético puede configurarse como uno de las nuevas dimensiones de confrontación entre la guerrilla y el gobierno colombiano.

De este modo, queda demostrado que el grupo armado ilegal tiene a través de los recursos narrativos y tecnológicos, la fuente que ha permitido su subsistencia a lo largo del tiempo. Así mismo, no debe olvidarse que “los rebeldes no son necesariamente héroes que luchan por una causa valiosa, y la factibilidad de la depredación [de recursos] da razón del conflicto” (Collier, 2001: 31). En este sentido, el acceso a los recursos *per se* puede constituir uno de los ideales rectores que guían la actividad revolucionaria y no necesariamente debe estar dirigida por doctrinas o ideologías.

---

3 Hackean a Santos, Uribe y entidades estatales. [En línea] 20 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/hackean-santos-uri-be-y-entidades-estatales-34735>

4 A pesar que no se pudo comprobar con precisión si las FARC estuvieron o no detrás de las actividades desarrolladas por el hacker, sí se plantea un desafío de las capacidades que la insurgencia pueda llegar a desarrollar, por medio de las tecnologías de información y comunicación.

En este orden de ideas, el tercer pilar lo constituye la legitimidad de la organización que posee dos dimensiones (interna y externa). Así pues, puede entenderse por legitimidad “una percepción generalizada de que las acciones, actividades y estructura de una red son deseables y apropiadas” (Human & Provan, 2000: 328).

En este escenario, las FARC-EP cuentan con la aprobación de sus combatientes en la formación de un proyecto revolucionario (legitimidad interna). No obstante lo cual, es oportuno matizar la afirmación, dadas las constantes denuncias de organizaciones no gubernamentales respecto al reclutamiento forzoso de menores de edad por parte de la guerrilla lo que relativiza la noción de legitimidad interna.

Sin embargo, la insurgencia se autorreferencia como “un ejército del pueblo; como la expresión más elevada de la lucha revolucionaria por la liberación nacional: como un movimiento político militar basado en la combinación de todas las formas de lucha” (Moreno, 2006: 626). Desde esta visión, la guerrilla colombiana es la expresión de los sectores oprimidos que buscan ser escuchados por el régimen ‘oligárquico’.

Por otra parte, de acuerdo con Human & Provan (en: Bakker, Baab & Milward, 2011) la legitimidad externa “se refiere a la percepción que importantes grupos de apoyo fuera de la red tienen acerca de la red (oscura) como una entidad, incluyendo sus objetivos y medios” (p.16). De esta forma, en Europa, concretamente en Dinamarca, Suecia, Noruega e Italia, es común encontrar organizaciones que simpatizan con la ideología de las FARC-EP. Esto sin duda, obedece al trabajo paradiplomático desarrollado por la insurgencia<sup>5</sup> en los países del viejo continente.

Así mismo, “las FARC-EP han evaluado su conducta en un contexto regional, hemisférico y extrahemisférico ajustándola según las diferentes exigencias, siempre con una clara visión evolutiva” (Torrijos, 2011). La legitimidad externa, en consecuencia, ha constituido una de las principales preocupaciones de la guerrilla, en la medida que esto puede traer la articulación de recursos y el apoyo de carácter político y diplomático a sus acciones (Bakker, Baab & Milward, 2011). En efecto, la acción estratégica de la insurgencia se concentra en buscar la mayor cantidad de apoyo ex-

---

5 Para mayor información, ver: Torrijos, Vicente (2012). La paradiplomacia de las FARC-EP

terno que legitime su lucha, en aras de alcanzar el estatus de beligerancia y de interlocutor político válido frente al gobierno colombiano.

En resumen, la insurgencia en Colombia procura una clara estrategia en aras de asegurar legitimidad en diversos escenarios. En primera medida en sus dinámicas ontosistémicas (internas), seguidas de las nociones microsistémicas (organizaciones relacionadas). En tercer lugar se encuentran los escenarios exosistémicos (subnacionales) y finalmente los macrosistémicos (organizaciones transnacionales) que son espacios donde las FARC-EP pueden consolidar su apoyo y simpatía (Torrijos, 2011). En este sentido, cabe mencionar al Movimiento Continental Bolivariano como uno de los proyectos continentales que comparte con la guerrilla grandes afinidades e intereses concretos.

Finalmente, una de las variables más importantes que explican la naturaleza de las FARC-EP como red de redes es su capacidad resiliente. De este modo,

...la organización ilegal ha sabido explotar creativamente su condición asimétrica y, como amenaza híbrida que es, ha logrado conservarse vigente y activa de tal manera que, tras adaptarse funcionalmente a la ofensiva estatal mediante típicas acciones de resistencia regulada, ha conseguido, un ejercicio de resiliencia estratégica (Ibíd., 2011).

Las implicaciones de la resiliencia estratégica pueden fijarse en la capacidad de recuperación que tiene la insurgencia luego de un ataque dirigido a su estructura. En efecto, de acuerdo con Naranjo (2010) existen cuatro momentos para explicar la resiliencia, a saber: a) defensa y protección; b) equilibrio que enfrenta la tensión; c) resistencia al desafío y d) superación.

Así las cosas, las FARC-EP han pasado por momentos difíciles en su historia, como la toma de Marquetalia o las más recientes abatidas de sus máximos líderes (Raúl Reyes y Alfonso Cano). Sin embargo, su defensa y protección han sido estratégicas a la hora de afrontar los problemas. Además, la organización ha hecho frente a los desafíos planteados por el Gobierno Nacional logrando una superación de las condiciones adversas “gracias a una versátil articulación de mecanismos de resiliencia (recuperación integral y reinención creativa frente a los golpes recibidos) (Torrijos, 2011).

En función de lo anterior, la resiliencia puede entenderse de acuerdo con las capacidades de “robustez” y “rebote”. La primera está relacionada con la disposición que tiene la red de absorber la tensión externa y de continuar funcionando a pesar de los golpes. Entre tanto, “en la función de rebote los sistemas se ven efectivamente afectados por las crisis, pero son capaces de recuperarse de los ‘shocks’ mediante la transformación de sí mismos” (Moberg & Folke, 1999 En: Bakker, Baab & Milward, 2011: 3)

De este modo, las FARC-EP han desarrollado las dos capacidades, de acuerdo con la circunstancia histórica y al momento coyuntural en que se encuentren. En este sentido, existen episodios de contención de los embates dirigidos en su contra, así como también sucesos de los que se han tenido que recuperar luego de golpes certeros administrados por la fuerza pública.

Por tanto, la capacidad resiliente de las FARC-EP les ha permitido transformar su estructura a lo largo del tiempo. Diversos modelos de organización (pasando de la autodefensa a la clásica guerrilla) han hecho posible que no solo resista los golpes externos, sino además tenga la capacidad de sobreponerse a ellos. De hecho, ha sido esa versatilidad la que le ha permitido mantenerse a lo largo del tiempo, renovando consigo el desafío y la amenaza que sugieren al Estado.

De esta manera, la banda armada vive en una constante redefinición de la adversidad (Torrijos, 2011), lo que hace posible que su capacidad no se quede anquilosada sino que, por el contrario, se renueve y fortalezca con cada ataque. Por tal motivo, la resiliencia estratégica no solo permite la recuperación de los ataques externos, sino que además sugiere la formulación de acciones ofensivas para contraatacar los embates enemigos, como puede observarse en los atentados registrados en los departamentos de Cauca y Norte de Santander.

### **ÁREAS DE RESISTENCIA: DE LOS PIVOTES A LA COMPRESIÓN DE LAS VARIABLES**

Ahora bien, de la intersección de los pilares, surgen una serie de elementos que se han denominado áreas de pivote. En primera instancia, de la unión de la estructura y los recursos surgen los múltiples apoyos y actores que soportan a la organización. De esta manera,

...el espectro de la guerra en red también incluye una nueva generación de revolucionarios, radicales y activistas que están empezando a crear, a la par de la era de la información, ideologías en las que las identidades y las lealtades pueden cambiar del Estado-nación a un nivel transnacional de la “sociedad civil global” (Arquilla & Ronfieldt, 1999: 195)

En este escenario, la identificación por un Estado particular está cada vez más cuestionada por las múltiples redes transnacionales que han revaluado la concepción de soberanía nacional. Hecho que ha permitido la creación de distintas ‘identidades’ emparentadas con diversas temáticas, pero que no se relacionan con la pertenencia arraigada a un territorio particular.

En relación con las FARC-EP se encuentran los llamados *agentes activos* que por una parte, aseguran los niveles jerárquicos de mando y la rapidez de reemplazo de los dirigentes, y por otro, coordina los nexos entre combatientes y milicianos, pares armados y no armados al interior del país y fuera de él (Torrijos, 2011). De esta manera, dichos agentes, que no son necesariamente combatientes, se encargan de que el funcionamiento de la red esté de acuerdo con las exigencias de la situación.

Así, la insurgencia se nutre de nuevas formas de militancia que no son estrictamente de naturaleza militar, sino que puede incluir el apoyo externo de otros actores como activistas y hackers. De este modo, de acuerdo con la era de la información las FARC-EP han explorado nuevas formas de militancia que les han permitido reforzar su actuar revolucionario.

La creación de un ejército cibernético que desafíe al gobierno colombiano en otra dimensión, es uno de los recursos de los que dispone la insurgencia para llevar a cabo su plan de control sobre la vida política nacional, así como otro de los ‘métodos’ de lucha que puede emplear para cumplir con su objetivo de hacerse con el poder en Colombia.

Es claro que la dinámica de las redes en la era de la información permite la creación de una nueva concepción de ciudadano que se desliga poco a poco de su identificación con el Estado (Della Porta, 2005). En este sentido, se puede hablar además de un ‘nuevo miliciano’ en la figura de diversos actores como “terroristas, criminales transnacionales e incluso activistas radicales” (Weber, 2004: p.12) que comienzan a extender sus redes a

través de las fronteras de distintos países, como es el caso de las FARC-EP y su presencia en Venezuela, Ecuador, Brasil y Panamá.

El segundo pivote que emerge de la intersección de los recursos y la legitimidad es la financiación, que como se ha venido diciendo es uno de los centros gravitacionales en torno al cual las organizaciones subsisten y se robustecen. Desde esta perspectiva, es una condición necesaria que una banda criminal que actúa bajo el principio de red, tenga unas condiciones económicas rentables y permanentes, razón por la cual las FARC-EP “solo se convirtió en un jugador serio después de que se enredó en la industria de los narcóticos y ganó una creciente fuente de financiación” (Marks, 2003).

De este modo, “el fortalecimiento intensivo de los mecanismos y fuentes de financiación entre los que se destacan los relacionados con el narcotráfico e, incluso, con los circuitos legales de la economía tanto en países de Sur y Centroamérica” (Torrijos, 2011) han hecho posible que la insurgencia sea sostenible como un proyecto a largo plazo, que incluya una serie de estrategias como la disposición militar, la presión política y el ejercicio paradiplomático de sus líderes.

Es oportuno considerar que los recursos económicos cumplen una doble función. Por una parte, son la base constituyente de la organización, pero por otro refuerzan el papel de legitimidad interna, mediante la creación de un propósito duradero que si bien es riesgoso, puede dejar grandes dividendos. Así pues, “las FARC-EP fueron capaces de utilizar sus recursos financieros para adquirir equipos de alta tecnología, todo pagado con los ingresos de la droga que les permitió comunicarse y coordinar sus actividades” (Bakker, Baab & Milward, 2011: 15)

En tercer lugar se encuentra el pivote social-doctrinal que incluye un entramado complejo de elementos que relacionan los pilares de la legitimidad y la resiliencia. Por tal motivo, las redes cuentan con “fuertes lazos religiosos y de parentesco entre los terroristas, que comparten una visión tribal, de clan de ‘nosotros’ contra ‘ellos’” (Arquilla & Ronfieldt, 2002). En este escenario, el adoctrinamiento funciona como un mecanismo para reafirmar la legitimidad interna del grupo que es perseguir su objetivo rector, que en el caso de las FARC-EP, es la conquista del poder en Colombia.

Sin embargo, este pivote permite además fortalecer a la organización después de un ataque dirigido en su contra. En otras palabras, la doctrina colabora en la función resiliente (recuperación integral y reinención creativa de los golpes recibidos), pues permite cohesionar a los combatientes en torno a un ideal que se considera supremo. Por tanto, la doctrina pretende evitar la dispersión y el desánimo de las milicias luego de recibir un ataque, por lo que puede ser considerada la base de la resiliencia estratégica.

El adoctrinamiento de los miembros de una organización es fundamental para entender la manera como la red logra mantenerse en el tiempo, ya que el propósito que persigue la estructura cohesionada y aglutina a sus miembros. Un marco ideológico inscrito en un programa de acción hace que los combatientes se sientan reconocidos en el proyecto que desarrolle la red, con lo cual, es de esperar que cuanto mayores sean los indicadores identitarios e ideológicos, mayor sea la participación y el compromiso.

Por otra parte, es claro que en un conflicto de las magnitudes que afronta Colombia, la insurgencia necesita de un constante redireccionamiento de sus teorías si pretende alcanzar sus objetivos. Así pues, “el triunfo militar rebelde depende de lo motivados que estén los soldados para matar al enemigo, y para esto, como en la teoría leninista clásica de las organizaciones rebeldes, se requiere adoctrinamiento” (Collier, 2001: 53). En efecto, las guerrillas como las FARC-EP necesitan tener un objetivo claro, una inspiración teórica que respalde su actuación y un programa concreto hacia el cual dirigir su potencial.

En este sentido, el pivote social-doctrinal es la forma concreta como la banda insurgente adquiere una visión maniquea del conflicto (‘nosotros’ contra ‘ellos’), que generalmente está puesta en la división del pueblo contra la oligarquía. Además de ello, de su éxito o fracaso depende gran parte del desarrollo de la confrontación, pues la experiencia histórica confirma que un ejército adoctrinado es capaz de fortalecerse a partir de sus creencias e ideales.

Finalmente, la cuarta área de pivote, que relaciona a los pilares de la resiliencia y la estructura es el tipo de red que las FARC-EP han adoptado a lo largo de los distintos procesos históricos. De este modo, de acuerdo con Arquilla & Ronfieldt (1999) existen por lo menos tres tipos de redes, a saber: a) red en cadena, b) red en estrella y c) red multicanal, cada una

de las cuales posee unas características particulares y como tipos ideales aportan a la comprensión del actuar de la guerrilla.<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, durante la primera etapa del movimiento guerrillero su disposición era en cadena, con lo cual, la información se transmitía a lo largo de una línea de contactos separados y mediados por nodos intermedios. En ese momento histórico, la insurgencia estaba compuesta por grupos dispersos que se comunicaban para realizar una tarea específica. Este es justamente el inicio de los pequeños reductos campesinos del partido liberal que se organizaban en las zonas rurales con el objetivo de defender sus territorios de ‘los pájaros’ (bandas armadas de origen conservador).

En este escenario, la toma de Marquetalia (1964) impulsada por el gobierno de Guillermo León Valencia, trajo como consecuencia la unificación de las guerrillas que operaban en Riochiquito, El Pato, Guayabero, 26 de septiembre y Marquetalia (Moreno, 2006: 627) lo que sugirió una transformación en la estrategia del grupo guerrillero.

De este modo, a partir de la Segunda Conferencia (1966) las FARC adquieren una organización típica de estrella, “donde se atan un conjunto de actores a un nodo central, y para comunicarse y coordinarse entre sí, se tiene que hacer a través de dicho nodo” (Arquilla & Ronfeldt, 1999) En este momento, surge el Secretariado del Estado Mayor Central (1973) que inicia operaciones con el objetivo de coordinar las actividades de la insurgencia, por lo que se convertirá en uno de sus nodos estructurales más destacados. En este sentido, en una primera etapa las columnas guerrilleras estaban atadas al nodo central (Secretariado) y su actuación dependía en gran manera de las órdenes del mismo. Aunque esta situación continúa en algunos momentos de la misma manera, la realidad es que la estructura en red se ha flexibilizado notablemente.

En este orden de ideas, la tercera fase histórica que permitió la evolución de la organización guerrillera, se puede dividir en dos etapas. La primera de ellas se da en la Séptima Conferencia (1982) donde se “crearon las ba-

---

6 La tipología de Arquilla & Ronfeldt no es la única en ese sentido, por ejemplo el trabajo de Siegel (2009) aporta una clasificación divergente: “small-world”, “village”, “opinión-leader”, “hierarchical”. No obstante, para el estudio de las FARC-EP como red de alta complejidad, la primera tipología resulta ser más útil.

ses para adoptar su nueva forma de operar, consistente en un plan general de guerrillas móviles, concentrando toda la fuerza en un solo frente, para ‘asediar, copar y retirarse’” (Moreno, 2006: 632). En tanto que la segunda etapa se desarrolla durante la década de los noventa donde la banda armada adquiere las características de una red multicanal que dada su complejidad, permite la intercomunicación de sus múltiples actores y nodos.

Durante el gobierno de César Gaviria se inició el asedio contra las guerrillas como una forma de imponer la autoridad del Estado. En efecto, “el día de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente el gobierno lanzó un ataque a Casa Verde, en La Uribe (Meta), sede del Secretariado de las FARC” (Ibíd.: 614).

Este episodio es otro de los grandes hitos guerrilleros que demuestran la capacidad resiliente de la organización, pues a pesar de la ofensiva por parte del gobierno colombiano, la insurgencia logró recuperarse, dada la amplitud y diversidad de su estructura organizacional (Forigua, 2006). En otros términos, el ataque a Casa Verde demostró que a pesar de la importancia que el Secretariado ha tenido desde su creación, la estructura flexible de la organización y en concreto su dispersión espacial hace pensar en una red interconectada a través de distintos nodos, dispuestos en diferentes puntos del territorio nacional.

Por tanto, la continua renovación de su estrategia y la disposición compleja de sus unidades a lo largo y ancho del territorio colombiano permitieron a las FARC-EP acumular la capacidad suficiente como para arrastrar en 1998 al Estado colombiano a una negociación sofisticada (Torrijos, 2011). En este sentido, se establece un cambio en el discurso del grupo armado que, sin embargo, se ve claramente interrumpido por las dos administraciones de Álvaro Uribe que promueve un plan de contención y lucha contra la insurgencia.

Así las cosas, a pesar de los ataques dirigidos por el entonces presidente Uribe (Operación ‘Fénix’) la estructura de las FARC-EP logró sobreponerse a los embates del Ejército Nacional. Dichos ataques, que han continuado bajo el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, han hecho necesario el cambio en la táctica y la estrategia de la guerrilla que ha tomado la figura de una red de redes, más compleja y dinámica que la disposición multicanal y más robusta frente a los ataques externos.

Sin embargo, es necesario matizar lo dicho hasta este punto en aras de no caer en determinismos, pues las fases históricas propuestas son tan solo tipos de interpretación académica que se acomodan a los cambios estructurales que ha tenido la organización a lo largo del tiempo, pero en ningún caso es una consecuencia lineal o continua, pues la disposición en red justamente puede cambiar en cada circunstancia. En otros términos, de una red sofisticada (red de redes) como las FARC-EP pueden cambiar momentánea y rápidamente a una red en cadena sin que ello implique una ‘involución’ sino que por el contrario demuestra la capacidad de adaptación que tiene para cada contexto.

Así las cosas, el modelo de Arquilla & Ronfieldt es útil en la medida que permite explicar cómo una red se transforma y complejiza en el tiempo. No obstante, la propuesta no es estática sino que se encuentra en constante cambio, con lo cual, una organización en red puede variar su disposición espacial de acuerdo con las condiciones externas y el equilibrio que presente la estructura en su interior.

Por último, cabe mencionar las variables que resultan del modelo teórico propuesto. En primera instancia, está la variable de confrontación que es la consecuencia de las estructuras, los múltiples apoyos y el uso de las tecnologías de la información apropiadas por la organización en red. De esta manera, con el desarrollo de un nuevo activismo político (Arquilla, 2012) las organizaciones como las FARC-EP buscan llevar a cabo la confrontación por diversos medios que incluyen la guerra en red.

Es decir, que la confrontación ha sufrido una constante “deslocalización”, por lo que los grupos armados ilegales son conscientes que un gobierno en la actualidad es mucho más que instituciones y territorio, razón por la cual el espacio cibernético es otro de los blancos a los que apuntarán este tipo de organizaciones en los próximos años (McAfee, 2012).

Desde esta visión, la guerra ha adquirido otros espacios de confrontación que superan los límites territoriales del enfrentamiento tradicional. Además de ello “la *netwar* involucra fuerzas no estatales, paramilitares e irregulares” (Arquilla & Ronfeldt, 1999: 194), como es el caso de la insurgencia colombiana que dada su naturaleza cambiante puede estar capacitada para desarrollar la confrontación en otros escenarios como el ciberespacio, motivo por el cual el gobierno nacional debe estar preparado para un ataque de dicha naturaleza.

La segunda variable es la económica, que evidentemente se relaciona con las fuentes de financiación de la organización guerrillera. Al respecto cabe mencionar además de las actividades de tráfico de estupefacientes, los recursos provenientes de las instituciones simpatizantes, tanto en el ámbito interno como en el externo. De esta manera, la guerrilla recibe apoyo para continuar su actuación por medio de organizaciones cuyo objetivo es desestabilizar al gobierno colombiano, usando a la insurgencia como mecanismo idóneo para llevar a cabo tal fin.

Con el anuncio de abandonar el secuestro extorsivo,<sup>7</sup> las FARC-EP dejan de lado (por lo menos en el discurso) una de las actividades más lucrativas de su actividad revolucionaria. En este sentido, es claro que el énfasis de su financiación se concentrará en el desarrollo de una red de tráfico de drogas mucho más compleja que la hasta ahora desplegada, pues como se ha dicho, una de las variables que permiten la sostenibilidad de una red es justamente la disposición de recursos económicos. Por tal motivo, como es aceptado por la organización guerrillera, el secuestro extorsivo es una de las principales fuentes de financiación de la actividad delictiva, por lo que de cumplir con el abandono a este tipo de prácticas conllevaría buscar un reemplazo en la obtención de recursos económicos, haciendo que el narcotráfico se convierta en una de las actividades más rentables para la guerrilla.

En este orden de ideas, la tercera variable es la identitaria, relacionada con el pivote social-doctrinal y con la legitimidad interna. De este modo, la creación de una identidad en torno a ciertos ideales programáticos es una de las funciones de las redes que permiten su consolidación y diferenciación respecto a la 'otredad' que pretenden combatir. Los factores identitarios fortalecen el actuar de la organización a partir de ciertos criterios comunes que son compartidos, generalmente exaltando hechos históricos (como mitos fundacionales) o líderes extraordinarios.

Así pues, las FARC-EP mediante el uso de sus mitos fundacionales agrarios y la articulación de múltiples categorías de interpretación de la realidad (Torrijos, 2011) han hecho posible el fortalecimiento de la variable

---

7 FARC anuncian que abandonan el secuestro extorsivo; liberarán a 10 uniformados. [En línea] 26 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-anuncian-abandonan-secuestro-extorsivo-liberaran-10-uniformados/172814-3.aspx>

identitaria como una forma de reforzar sus parámetros y lealtades, en aras de su proyección político-militar. En efecto, el desarrollo de una 'conciencia popular' que lucha en contra de una oligarquía depredadora de los recursos de la nación, es un discurso de identidad que es muy fuerte en el campo y que se fortalece con algunas comunidades de base que proyectan los ideales de las FARC-EP en diversas circunstancias, por lo que ciertos sectores campesinos apoyan la actividad emprendida por la guerrilla colombiana.

Finalmente, la variable organizacional recoge la estructura descentralizada y a veces jerarquizada ('redes jerarquizadas') de la actuación de la insurgencia. En palabras de Weber (2004)

Esta noción de 'enjambre' demuestra que el conflicto en red se puede distinguir de los tradicionales conflictos militares e incluso de la guerra de guerrillas a través de su dependencia de la dispersión de la fuerza, en vez de a partir de su concentración (p.14)

Como se ha venido diciendo, la actuación de las organizaciones en red se caracteriza por la dispersión de las actuaciones, con lo cual las FARC-EP han abandonado el modelo clásico de guerra de guerrillas, para convertirse en una organización compleja que actúa de acuerdo con las circunstancias y cuya respuesta se activa con las acciones emprendidas por el Estado.

La guerrilla colombiana, lejos de ser estática, posee una organización compleja y dinámica que se adapta (o mimetiza) según las circunstancias. Dicho de otro modo, las FARC-EP tienen una estructura flexible que se acondiciona a la situación que más les convenga y se apropia de los medios (legales o no) que tenga a su disposición para llevar a cabo sus actuaciones en el marco del conflicto armado. El principio de la 'combinación de todos los métodos de lucha' es para la organización guerrillera, uno de los fundamentos de su actuación en el conflicto colombiano, lo que se refleja en distintos ámbitos: desde su disposición en el espacio, pasando por la conformación de un ejército irregular, hasta la formación de una estrategia robusta y duradera que logre desafiar al Estado colombiano.

## **COROLARIO: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS**

De acuerdo con lo abordado en documento, se caracterizó a las FARC-EP como una red de redes: un conjunto abierto, múltiple y diverso de redes vinculadas de tal modo que todos los componentes funcionan con una

misma lógica estratégica de alcance global (Torrijos, 2011). De esta manera, la complejidad propia de organizaciones político-militares como la guerrilla colombiana permite entender su estructura a partir de distintos elementos, como su disposición en el espacio y las fuentes que permiten su permanencia en el tiempo.

En la era de la información determinada por la proliferación de medios de comunicación, las tecnologías han jugado papel fundamental en la conexión de las diferentes organizaciones terroristas. En este sentido, la insurgencia, dada su condición cambiante y renovada, se ha adaptado a las dinámicas sociales y políticas imperantes, destacando así su resiliencia estratégica, que se evidencia en la capacidad de recuperación que una organización tiene después de un golpe dirigido en su contra; pero además se mide en la formación de una estrategia para revertir el ataque del adversario, esto es, en la elaboración de una contraofensiva.

Por tal motivo, es posible afirmar que las FARC-EP pueden seguir siendo un desafío a la seguridad del Estado colombiano, precisamente por su capacidad de resistencia e innovación. En este escenario, la ciberguerra puede constituir uno de los espacios a través de los cuales la guerrilla entre a desarrollar una doble estrategia. Por una parte, la difusión de su programa en búsqueda de simpatizantes a su causa (adoctrinamiento) y por otra, el enfrentamiento directo con el Estado, por medio del control de información privilegiada y de inteligencia.

La repercusión de una ciberguerra es el reclutamiento por parte de la guerrilla de 'ciber simpatizantes' que pretendan organizar un golpe contra el gobierno vía red, como por ejemplo a través del acceso a cuentas bancarias o a información de inteligencia del Estado. De esta manera, las FARC-EP pueden plantear un desafío a la administración y al tiempo encontrar otra actividad que puede generar eventualmente, fuentes de financiación alternas.

Dicho de otra manera, la organización al margen de la ley está en una transición de su táctica, con el objetivo de apropiarse de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. La *netwar* ha demostrado ser un espacio idóneo para la consolidación de las amenazas provenientes tanto del terrorismo transnacional (Al-Qaeda) como de los Estados (Rusia), razón por la cual es posible encontrar un nuevo escenario de confrontación entre el gobierno colombiano y la insurgencia.

En este escenario, las nuevas guerras se configuran como conflictos ‘deslocalizados’ que enfrentan a actores con capacidades asimétricas y cuyas motivaciones son diversas. De este modo, los conflictos en la actualidad no son enfrentamientos tácitos y declarados sino que pueden ser la consecuencia de una amenaza que desafía al orden internacional. Así pues, los grupos terroristas que poseen redes transnacionales se caracterizan por la poca dependencia a un comando central, y a pesar de la existencia de figuras reconocidas y visibles, las redes avanzan hacia estructuras poco dependientes de las personalidades, pues lo que importa a largo plazo es justamente el objetivo trazado por la organización.

Desde esta perspectiva, como se abordó a lo largo del artículo, las FARC-EP se abren espacio dentro de las redes político-militares como una de las guerrillas con mayor experiencia dentro del conflicto armado. Sin embargo, su estructura y desarrollo no es el propio de una organización en red totalmente horizontal y descentralizada, ya que aún se mantienen algunas particularidades de un ejército regular y jerarquizado que se evidencia en la notoria importancia del Secretariado y en particular de su máximo cabecilla (actualmente en la figura de alias ‘Timochenko’).

Ahora bien, la guerrilla colombiana tiene dentro de su estructura distintas formas de soportar y resistir los embates provenientes del gobierno y de las organizaciones paramilitares. De esta manera, los recursos narrativos y tecnológicos, que se han fortalecido notablemente a partir del tráfico de narcóticos, son fuentes de financiación permanentes que hacen de la estructura en acción una red constante en su actividad.

Así mismo, la legitimidad ha jugado papel importante para una organización como las FARC-EP en la medida que con apoyo de distintas instituciones puede obtener beneficios económicos y políticos. En este sentido, la pretensión de la guerrilla al iniciar un aparente proceso de diálogo político está motivada por el reconocimiento de distintos organismos e instituciones internacionales, con el fin de convalidar la lucha de la insurgencia, buscando el establecimiento de un estatus de interlocutor político válido para que el acercamiento al gobierno nacional sea una negociación y no una rendición.

De este modo, una estructura como las FARC-EP necesita encontrar ‘palancas de difusión’, es decir, canales informativos que permitan legitimar su conducta. En este sentido, es oportuno referenciar la intención del

grupo armado ilegal de querer salirse de la etiqueta de actor terrorista, impuesta por la mayor parte de las potencias occidentales, con el fin de convertirse en un actor beligerante en conflicto.

Es claro que las FARC-EP es una guerrilla con grandes capacidades de resiliencia, lo cual ha sido demostrado en los diversos ataques comandados por el gobierno colombiano que han buscado desestabilizar la estructura de la guerrilla. No obstante, la capacidad de “robustez” y “rebote” han hecho de las FARC-EP una estructura flexible ante los cambios y de una relativa facilidad de recuperación frente a las adversidades.

Finalmente, la cambiante realidad del sistema internacional hace pensar en una transformación de los actores y sus dinámicas discursivas. En tal sentido, las FARC-EP como red de redes se abre espacio como una de las organizaciones simbióticas con mayor proyección en el marco del conflicto interno, dada su naturaleza de constante transformación. Además, su capacidad altamente resiliente la convierten en una de las organizaciones guerrilleras con mayor tiempo de actividad en la historia, lo que se debe justamente a su continua y variada transformación.

De esta manera, la configuración en red de la guerrilla colombiana la consolida como una estructura en acción y movimiento, atenta a cualquier cambio que se origine en el sistema político para impulsarse como un actor decisivo en la prolongación del conflicto armado interno. Sin duda, la disposición en red de las FARC-EP hace que combatirla sea uno de los desafíos más profundos que ha tenido que afrontar el Estado colombiano en los últimos tiempos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arquilla, J. (2012). Cyberwar is Already Upon Us. But can it be controlled. *Foreign Policy*, pp. 2-5.
- . (2007). The End of War as We Knew It? Insurgency, Counterinsurgency and Lessons from the Forgotten History of Early Terror Networks. *Third World Quarterly*, 28(2), 369-386.
- Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (1999). The Advent of Netwar: Analytic Background. *Studies in Conflict & Terrorism*, pp.193-206.
- . (2002). The Underside of Netwar. *Institute of Public Affairs Review*, 1-5.
- Bakker, R., Baab, J., & Milward, B. (2011). A Preliminary Theory of Dark Network Resilience. *Journal of Policy Analysis and Management*, pp. 1-30.
- Collier, P. (2001). Causas económicas de las guerras civiles y sus implicaciones para el diseño de políticas . *Malpensante*, No.30, pp. 28-53.
- Della Porta, D. (2005). *Transnational protest and global activism*. Ed. Rowman & Littlefield
- Eilstrup-Sangiovanni, M. & Jones, C. (2008) Assessing the dangers of illicit networks. Why al-Qaida may be less threatening than many think. *International Security*, Vol. 33, No.2
- Enders, W., & SU, X. (2007). Rational Terrorists and Optimal Network Structure. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 51, No.1, pp.33-57.
- FARC anuncian que abandonan el secuestro extorsivo; liberarán a 10 uniformados. [En línea] 26 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-anuncian-abandonan-secuestro-extorsivo-liberaran-10-uniformados/172814-3.aspx>
- FORIGUA, E. (2006). La nuevas guerras: un enfoque desde las estructuras organizacionales. *Papel político*, pp. 305-352.
- Hackean a Santos, Uribe y entidades estatales. [En línea] 20 de Julio de 2011. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/hackean-santos-uribe-y-entidades-estatales-34735>
- Human, S. E., & Provan, K. G. (2000). Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of success and demise. *Administrative Science Quarterly*, No.45, pp. 327-365.
- Kaldor, M. (2006). The 'new war' in Iraq. *Theoria: A Journal of Social & Political Theory*, No.119, pp. 1-27.
- Kristen, M. (2010). Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources* Vol. 23, No.5, pp. 401-416.

- López, D. (2007). "La naturaleza de las tecnologías de información y comunicación: las TIC como determinantes de la organización y de la sociedad de información". *Revista Palabra Clave* Vol.10, No.1, pp. 72-93.
- Luna, M. (2004). *Redes Sociales*. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol.66, pp. 59-75.
- Marks, T. (2003) Colombian army counterinsurgency. *Crime, Law and Social Change*, Vol.40, pp. 77-105.
- Milward, H. B., & Raab, J. (2006). Dark networks as organizational problems: Elements of a theory. *International Public Management Journal*, Vol. 9, pp. 333-360.
- Moberg, F., & Folke, C. (1999). Ecological goods and services of coral reef ecosystems. *Ecological Economics*, Vol. 29, pp. 215-233.
- Moreno, A. (2006). Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. *Papel Político*, Vol. 11, No.2, pp. 595-645.
- McAfee. (2012). *Predicciones de amenazas para 2012*. McAfee Labs.
- Naranjo, R. (2010). Neurología de la resiliencia y desastres. *Revista Cubana de Salud Pública* Vol.36 No.3, pp. 270-274
- Pedahzur, A., & Perliger, A. (2006). The Changing Nature of Suicide Attacks: A Social Network Perspective. *Social Forces*, Vol. 84, No. 4, pp. 1987-2008.
- Saunders, K.M. (2005) A study of persuasion, propaganda and the effectiveness of messages. Thesis, West Virginia University, School of Journalism, Master of Science in Journalism.
- Siegel, D.A. (2009) A model of suppression: From insurgencies and terrorism to pandemics and bank runs. Florida State University Working Paper.
- Torrijos, V. (2011) ¿Castillo de Naipes? Las organizaciones terroristas, su perdurabilidad y resiliencia estratégica. El caso de las FARC.
- . (2012). *La paradiplomacia de las FARC-EP*.
- Weber, S. (2004). Target of Opportunity: Networks, Netwar, and Narratives. *Grey Room* Vol.15, pp. 6-27.

# La crisis de la Unión Europea analizada desde una perspectiva neofuncionalista: lecciones para la integración regional en América Latina

*The European Union crisis analyzed from a neofunctionalist perspective: Lessons for regional integration in Latin America*

Recibido: Julio 18 de 2013

Aprobado: Noviembre 29 de 2013

MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ\*

\* Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario – UNR, Argentina), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR, Argentina y Katholieke Universiteit, Leuven, Bélgica), Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia), y Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR, Argentina). Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR, Argentina) en la asignatura “Organismos Internacionales” y el seminario “Unión Europea: actualidad y desafíos futuros”. Docente de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR, UNR Argentina) y de la Maestría en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional de Cuyo, Argentina). [maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:maria.alvarez@fcpolit.unr.edu.ar).

## RESUMEN

Hasta hace poco tiempo, el modelo europeo era una referencia inevitable como caso exitoso para cualquier otro proyecto de integración regional. La actual crisis en la Unión Europea permite extraer algunas lecciones útiles para los procesos de integración en América Latina, especialmente desde el enfoque neofuncionalista y su crítica intergubernamentalista. Entre otras cosas, esta crisis nos enseña que la integración puede encontrar fácilmente sus límites y que no siempre es clara su meta final. El automatismo de la dinámica integracionista, los costos por problemas de diseño institucional, así como la insuficiente atención otorgada al papel de los Estados, podrían ser revisados a la luz de los acontecimientos en Europa. Las teorías sobre integración deberían explicar no sólo la evolución progresiva del proceso sino también el estancamiento, las crisis y, aun, los retrocesos.

## PALABRAS CLAVE

Procesos de integración, Unión Europea, América Latina, crisis de la Unión Europea

## ABSTRACT

Until recently, the European model was an inevitable reference as a successful case for any other process of regional integration. The current crisis in the European Union allows us to draw some useful lessons for integration processes in Latin America, in particular from a neofunctionalist perspective and its intergovernmentalist critique. Among other things, this crisis teaches us that integration can easily find its limits and that the final goal of integration is not always clear. The automaticity of integrationist dynamics, the costs of institutional design problems, as well as the insufficient attention granted to the role of States in the process, could be reviewed in the light of developments in Europe. Theories of integration could be able to explain not only the progressive evolution of the process but also stagnation and crises, and even setbacks.

## KEYWORDS

Integration processes, European Union, Latin America, European Union crisis



## INTRODUCCIÓN

La integración económica entre países constituye un fenómeno que ha crecido vertiginosamente en las últimas décadas. Hasta hace relativamente poco tiempo, la experiencia de integración regional en Europa era una referencia indiscutible como ejemplo exitoso para cualquier proyecto de integración en otra parte del mundo. El compromiso político fuerte y sostenido, la construcción de un sistema con instituciones supranacionales y las políticas y acciones comunes constituían tres componentes esenciales de ese modelo, que configuraban un “triángulo virtuoso” con capacidad para incidir positivamente sobre el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población.<sup>1</sup>

Sin caer en comparaciones fáciles, el proceso de integración en Europa, y más en particular, la actual crisis en la Unión Europea (UE), permite extraer algunas conclusiones útiles para América Latina. La contrastación entre ambas experiencias coincide con una amplia literatura que reconoce a la UE como el caso de integración regional más paradigmático y avanzado.<sup>2</sup>

Sin embargo, admitimos que los procesos de integración en América Latina poseen características que los hacen únicos, y que no resulta conveniente aplicarles el “modelo comunitario” en forma dogmática sin conocer sus particularidades y limitaciones. Debemos reconocer, además, que la “devoción” de América Latina por el proyecto de integración europea, incluyendo el caso extremo de emulación institucional por parte del blo-

---

1 Rueda-Junquera, Fernando (2009), “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada”, en *Revista Nueva Sociedad*, no. 219, pp. 59-75.

2 Ver, entre muchos otros: Arnaud, Vicente G. (1996), *Mercosur - Unión Europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot; Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés (coord.) (1993), *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*, Buenos Aires, FIDES - Fundación Konrad Adenauer; Ventura, Deisy (2005), *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer; Roy, Joaquín, Lladós, José María, y Peña, Félix (comp) (2005), *La Unión Europea y la integración regional: perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, CARIUNTREF-University of Miami, Buenos Aires, EDUNTREF; Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (ed.) (2005), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Jean Monnet Chair, University of Miami.

que andino, no fue sólo consentido, sino incluso impulsado por la propia UE, a través de la asistencia técnica y financiera y el apoyo político.

Si las conquistas de la UE la convirtieron en el “faro” de la integración para América Latina, su actual crisis también nos deja varias enseñanzas. En este trabajo, con modestos objetivos, nos proponemos realizar, en primer lugar, un breve recorrido histórico, en forma paralela, de los procesos de integración en Europa y América Latina. Luego trazamos los principales lineamientos del enfoque neofuncionalista –la primera teoría comprensiva de la integración europea–<sup>3</sup> y algunas de sus críticas intergubernamentalistas, para finalmente esbozar, en particular desde el legado del neofuncionalismo, cinco posibles lecciones que deja la crisis actual de la UE a la integración latinoamericana. Por último, delineamos algunas reflexiones a modo de conclusión final.

## **I. UN BREVE RECORRIDO HISTÓRICO POR LA INTEGRACIÓN EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

Entre las muchas diferencias en el camino de la integración en Europa y América Latina, se encuentra la cuestión del ‘*timing*’: el proceso de integración europea se inició algunos años antes que al otro lado del Atlántico. Sin remontarnos a Bolívar y sus sueños de unidad latinoamericana, la concreción del interés de América Latina por la integración regional data de los años sesenta, una década después de iniciado el proceso de integración en Europa.

A pedido de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, Raúl Prebisch publicó, en 1949, una de sus obras más importantes, “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, que desafiaba los supuestos imperantes en ese momento sobre el comercio internacional y delineaba el pensamiento estructuralista, inspirando a los procesos de integración en la región para las décadas siguientes.<sup>4</sup> En tanto, dos años después se firmaba, en París, el Tratado que fundaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero

---

3 Eilstrup-Sangiovanni, Mette (ed.) (2006). *Debates on European Integration. A reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 90.

4 Malamud, Andrés (2010a), Latin American Regionalism and EU Studies, en *Journal of European Integration*, vol. 32, no. 6, p. 638.

(CECA): el primer experimento de integración sectorial entre seis países europeos, incluyendo dos vencidos en la Segunda Guerra Mundial.<sup>5</sup>

La década de los años sesenta marcó el inicio de los procesos de integración en América Latina, tanto a escala regional como subregional. En 1960 se fundó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuya meta era definida como la constitución de un área de libre comercio que comprendiera América del Sur y México; mientras se creaba el primer bloque subregional, denominado Mercado Común Centroamericano (MCCA),<sup>6</sup> cuyos principales objetivos eran unificar las economías de los países ístmicos e impulsar de forma conjunta el desarrollo de Centroamérica.<sup>7</sup> En el Cono Sur, el Pacto Andino entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Perú surgió en 1969.<sup>8</sup> Un año y medio antes de lo previsto, en julio de 1968, en la otra orilla del Atlántico, los seis países europeos que habían firmado los Tratados de Roma –que fundaron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)–<sup>9</sup> ya habían conseguido conformar entre ellos una unión aduanera, y habían recibido la solicitud de ingreso de cuatro países más.

---

5 Mangas Martín, Araceli; Liñán Nogueras, Diego J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª edición, Madrid: Editorial Tecnos, pp. 32-33.

6 El Tratado General de Integración Económica Centroamericana se suscribió en Managua, el 13 de diciembre de 1960, entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y entró en vigor el 4 de junio de 1961. Costa Rica, que no suscribió el Tratado, se adhirió a él posteriormente, el 23 de julio de 1962. Díez de Velasco, Manuel (2010). *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Madrid: Editorial Tecnos p. 788.

7 Ello se lograría a través de la conformación de un mercado común que se asentaba en dos pilares: una zona de libre comercio, y un arancel externo común. Castañeda Galdamez, Luis F. (1982) “Proceso de integración económica regional: el Mercado Común Centroamericano” [en línea], en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXII, nos. 121-122-123, pp. 205-206. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr0.pdf> (consultado 01/08/2013)

8 Chile abandonó el Pacto Andino en 1976, mientras que Venezuela ingresó en 1973 y lo abandonó en 2006. Díez de Velasco, op. cit., p. 810.

9 Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Firma: 25 de marzo de 1957. Entrada en vigencia: 1º de enero de 1958. No publicados en el Diario Oficial.

La década subsiguiente no reconoció grandiosos avances en ninguna de las dos márgenes del Atlántico. Sólo cabe mencionar que en 1973 se creó la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community*, CARICOM),<sup>10</sup> y que, en Europa, se avanzó en cuestiones presupuestarias y se realizaron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo.<sup>11</sup> Pero, en general, estos años estuvieron caracterizados por crisis económicas y el consecuente estancamiento de la integración.

En Europa, la ralentización del proceso condujo a un periodo de profundo pesimismo respecto a la integración europea, denominado “euroesclerosis”.<sup>12</sup> Sin embargo, a partir de mediados de los años ochenta la integración en Europa conoció un giro renovador con enormes avances, tanto en cuanto a la profundización del proceso como a su ampliación. Mientras, en América Latina, el incremento de la atención y el interés en la integración regional devino una realidad.<sup>13</sup> Luego del reemplazo de la ALALC –incapaz de implementar los acuerdos concernientes a la liberalización del comercio y la reducción de aranceles<sup>14</sup> por los mecanismos más flexibles de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se produjo el relanzamiento de dos procesos de integración subregional. El MCCA devino en Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en

---

10 Actualmente es una organización de quince naciones del Caribe y dependencias británicas. Los miembros de pleno derecho son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago. Diez de Velasco, op. cit., p. 795.

11 Mangas Martín, Araceli; Liñán Noguera, Diego J., op. cit., p. 37.

12 Salomón González, Mónica (1999), “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los ‘Nuevos Intergubernamentalismos’”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 45-46, p. 207.

13 Kanner, Aimee (2005), “European Union External Relations with the Andean Community: A Governance Approach”, en Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (eds.), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Jean Monnet Chair, University of Miami, p. 208.

14 Sanahuja, José Antonio (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, p. 24.

1991,<sup>15</sup> y ese mismo año, el Pacto Andino fue “reactivado” como Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el renovado objetivo de generar una zona de libre comercio entre sus miembros.<sup>16</sup>

Asimismo, otros eventos importantes marcaron esa década: se creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) entre cuatro países con históricas enemistades: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Y en el norte del continente, se concretó el primer acuerdo de libre comercio entre países del Norte y un país del Sur: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés), que apartaría a México de sus vecinos del sur en términos económicos y comerciales.<sup>17</sup>

Continuando con este sucinto recorrido histórico, Europa consiguió convertirse en un mercado común en 1993 y apostó, a través del Tratado de Maastricht, por la unión política. Maastricht también sería el primer golpe al consenso permisivo (*‘permissive consensus’*)<sup>18</sup> de las primeras décadas del proceso de integración,<sup>19</sup> cuando los ciudadanos daneses se negaron a ratificar el Tratado. El apoyo pasivo a la integración europea se transformó en un disenso restrictivo (*‘constraining dissensus’*).<sup>20</sup> En el Cono Sur, tanto la CAN como el Mercosur experimentaron importantes

---

15 En unos pocos años, el SICA estableció un área de libre comercio que recuperó un nivel significativo de comercio intrarregional y fue creado un amplio marco institucional. *Ibid.*, p. 26.

16 *Ibid.*, p. 26.

17 *Ibid.*, p. 57.

18 El concepto de *‘permissive consensus’* fue acuñado por Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.) (1971), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press.

19 En sus inicios, el sentimiento mayoritario de la ciudadanía de los países europeos era favorable respecto al proceso de integración. Se trataba de un ‘consenso permisivo’: había consenso en el sentido de que había acuerdo entre las principales fuerzas políticas respecto a impulsar la integración europea, y era permisivo en el sentido de que los ciudadanos confiaban en las élites y adherían mayoritariamente a las decisiones y los compromisos que éstas asumían. Mair, Peter (2007), “Political opposition and the European Union”, en *Government and Opposition*, Vol. 42, No. 1, p. 1.

20 Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2009) “A Postfunctionalist Theory of European integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus”, en *British Journal of Political Science*, vol. 39, no. 1, p. 5.

crisis económicas con fuertes repercusiones en la velocidad y alcance de sus procesos integracionistas.

Ya para los primeros años del siglo XXI la integración en la UE perdería ímpetus por varios factores, incluyendo la entrada de doce nuevos Estados miembros entre 2004 y 2007. La histórica ampliación hacia el Este provocó algunos inconvenientes para el bloque, que acusó ciertos problemas en su “capacidad de absorción” de nuevos Estados. El año 2005 marcó otro hito negativo: los ciudadanos de Francia y Países Bajos rechazaron la Constitución Europea,<sup>21</sup> lo que condujo a una crisis política que años más tarde se solaparía con la crisis económica y financiera.

En América Latina, los procesos de integración regional basados en modelos económicos neoliberales y en los lineamientos del Consenso de Washington<sup>22</sup> transformaron sus bases ideológicas. Adicionalmente, aparecieron nuevas iniciativas, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), asentadas en el denominado regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal,<sup>23</sup> con una agenda ampliada, relegando las cuestiones económicas y comerciales a favor de iniciativas de tipo político y social.

La experiencia en Europa, pese a erigirse durante décadas como el ejemplo más acabado y profundo de integración regional, está inmersa desde hace algunos años en una crisis económica, política y social sin precedentes. Sin embargo, es posible extraer de ellas algunas lecciones útiles para el presente y el futuro de los procesos de integración regional en América Latina. De especial utilidad para esta tarea resulta el enfoque neofuncionalista, y considerado durante mucho tiempo como sinónimo de la “gran”

---

21 Nugent, Neill (2010), *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition, p. 74.

22 Sanahuja, op. cit., p. 25.

23 Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Jr., Haroldo (2012), “Introducción”, en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, p. 11

teoría de la integración para Europa,<sup>24</sup> aunque algunas de sus limitaciones explicativas hayan suscitado la aparición de enfoques rivales, como el del intergubernamentalismo.<sup>25</sup>

## II. EL NEOFUNCIONALISMO COMO PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y SU CRÍTICA INTERGUBERNAMENTALISTA. BREVES CONSIDERACIONES.

Surgido a mediados de los años cincuenta, el neofuncionalismo intentó la elaboración, modificación y prueba de hipótesis acerca de la integración surgida en la Europa de posguerra. Su principal exponente, Ernst Haas, postulaba que la decisión de avanzar con la integración u oponerse a ella dependía de las expectativas de ganancias o pérdidas que tenían los grupos principales dentro de las unidades que se querían integrar. La “lógica expansiva” resultaba implacable: las elites que experimentaban ganancias de la integración en un sector, actuarían a favor de la integración en otros sectores.<sup>26</sup>

La idea era integrar áreas de baja sensibilidad o ‘*low politics*’, pero estratégicas, en primer lugar. La integración de sectores económicos específicos crearía presiones para integrar sectores relacionados.<sup>27</sup> En términos de Haas, “*spillover referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level*”.<sup>28</sup>

Sin embargo, el automatismo del efecto ‘derrame’ o ‘*spillover*’ en el plano económico requiere algún grado de activismo político o empuje en la dirección correcta.<sup>29</sup> El éxito de la integración depende del comportamiento

---

24 Rosamond, Ben (2000), *Theories of European integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 50.

25 Ibid., p. 73.

26 Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993), *Teorías en Pugna en las Relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, pp. 450-451.

27 Rosamond, op. cit., p. 51.

28 Ibid., p. 60.

29 Ibid., p. 61.

de las elites en las estructuras institucionales a partir de su toma de conciencia de las ventajas que reporta el proceso integracionista. Dichas elites ven en la integración un medio para el logro de determinados objetivos y esto lleva a “politizar” los fines del proceso. La expansión de la integración económica crea la necesidad de mayor “institucionalización”, es decir, que la unión política resulta ser un “efecto colateral” más o menos inevitable de la integración económica.<sup>30</sup>

En el neofuncionalismo está presente la paulatina transferencia de soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales centrales. En algún momento, los decisores en las instituciones centrales van a resistir el hecho que las elites nacionales les dicten cuáles deben ser sus creencias y preferencias, y van a hacer avanzar sus propias prescripciones.<sup>31</sup> Lo importante para Haas era que las instituciones supranacionales debían asegurarse suficiente autonomía como para escapar de las tendencias de los Estados a disolverlas una vez que las preferencias de los actores estatales fueran satisfechas y/o el contexto cambiara.<sup>32</sup>

Haas admite, sin embargo, que *“During the initial stages of any process of political integration, the nationalism established in each of the participating countries is still supreme. The decision to join in or to abstain from the proposed steps of integration is defended in terms of national values by each interested group”*.<sup>33</sup> La decisión primigenia, entonces, queda en manos de los gobiernos nacionales, aunque el neofuncionalismo postula que la influencia de los poderes ejecutivos disminuye a medida que avanza el proceso.

Además de aceptar que en sus inicios el lanzamiento del proceso depende de la voluntad integracionista de los Estados, para los años sesenta, el “fenómeno De Gaulle” –el efecto disruptivo del líder nacionalista francés en el proceso de integración– condujo a Haas a sugerir que la teoría neo-

---

30 Ibid., p. 52.

31 Haas, Ernst B. (1968), “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957”, 2nd ed., Stanford: Stanford University Press, en Eilstrup-Sangiovanni, M. (ed.) (2006), *Debates on European Integration: A Reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 115-116.

32 Rosamond, op. cit., p. 62.

33 Haas, op. cit., p. 115.

funcionalista debía otorgar mayor importancia, entre otros elementos, al nacionalismo y al papel del liderazgo político.<sup>34</sup>

Más allá de las ideas de su fundador, el neofuncionalismo fue tempranamente reformulado para incluir la idea de que el proceso no siempre avanza indefinidamente, sino que existen otras dinámicas posibles. Los autores neofuncionalistas modificaron algunos de sus instrumentos teóricos (relativizando, por ejemplo, el postulado de la automaticidad del ‘efecto derrame’).<sup>35</sup> Schmitter<sup>36</sup> aceptaba que el ‘*spillover*’ era una estrategia eficiente para la creación de una comunidad política nueva, pero los actores también tenían la posibilidad de elegir rutas alternativas. Con los años, estas nociones alternas quedaron en las sombras, pero han vuelto a renacer al calor de la crisis de la UE, como notamos en secciones posteriores.

Las reformulaciones del enfoque neofuncionalista no impidieron que éste fuese objeto de duras críticas, especialmente por parte de los denominados intergubernamentalistas. Éstos afirman que la predicción neofuncionalista de un ‘*spillover*’ gradual desde la cooperación económica a la unión política es errónea. Aunque los gobiernos puedan cooperar en asuntos económicos y técnicos incontrovertibles, nunca delegan el control de áreas de ‘*high politics*’, altamente sensibles –como los asuntos exteriores y de seguridad– a una entidad supranacional. La soberanía nacional, para el intergubernamentalismo, resulta un determinante crítico en política internacional.<sup>37</sup>

Así como el neofuncionalismo ve a la integración como el resultado de intercambios graduales e imperceptibles entre una multitud de actores, el intergubernamentalismo resalta la continua predominancia del Estado-nación y de los intereses nacionales como impulsor del proceso.<sup>38</sup> La

---

34 Nugent, op. cit., p. 431.

35 Salomón González, op. cit., p. 206.

36 Schmitter, Philippe C. (1971) “A Revised Theory of European Integration”, en: Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 232-264.

37 Eilstrup-Sangiovanni, op. cit., p. 90

38 Ibid., p. 97.

integración es el resultado del comportamiento explícito de los Estados, y no de las ‘*unintended consequences*’ de la dinámica del efecto ‘derrame’.<sup>39</sup>

Si bien el neofuncionalismo surgió como un intento de explicar el proceso de integración en Europa, ésta era vista más bien como un caso de estudio de procesos análogos que podían surgir en otros contextos regionales. Haas abordó este problema e identificó las ‘*background conditions*’ que conducirían a una integración exitosa, concluyendo que la integración en otras regiones estaba seriamente limitada.<sup>40</sup> El progreso de la comunidad política fuera de Europa era poco probable por la escasa difusión de estas precondiciones centrales. Los neofuncionalistas, particularmente Haas y Schmitter, limitaron la posibilidad de intentar extrapolar este enfoque a regiones que ostentasen otras características.<sup>41</sup>

Las teorías europeas de la integración regional evidencian, entonces, ciertos límites en su aplicación al ámbito latinoamericano debido a los diferentes contextos sociales, culturales, políticos, e históricos en los que tuvo lugar este proceso. Tal como sostienen Malamud y Schmitter, “dadas las diferencias sustanciales de normas culturales, experiencias históricas, estructuras sociales, ubicación geoestratégica y regímenes políticos, hay abundantes motivos para ser prudentes en esa transferencia.”<sup>42</sup>

No obstante, muchas de las herramientas conceptuales del neofuncionalismo resultan iluminadoras para el análisis de los procesos de integración en América Latina. Tomando ciertas precauciones, las premisas del neofuncionalismo –así como su crítica intergubernamentalista– pueden contribuir a la identificación de las implicaciones de la crisis europea en los procesos de integración regional en América Latina.

---

39 Ibid., p. 98.

40 Haas, Ernst B. (1961) “International integration: The European and the Universal Process”, en *International Organization*, Vol. 15, No. 3, pp. 366-392, citado por Rosamond, op. cit., pp. 69-70.

41 Caballero Santos, Sergio (2009), “El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana”, *Cuadernos de Política Exterior Serie Docencia*, Rosario, CERIR, p. 6.

42 Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe (2006), “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 181, p. 4.

Aunque el neofuncionalismo ha sido por lejos la teoría de la integración europea más influyente,<sup>43</sup> reconocemos que no es ni la única perspectiva teórica sobre integración ni la más acabada. El neofuncionalismo demostró tener importantes dificultades para explicar el desarrollo del proceso de integración en Europa desde los años sesenta, y para ser utilizado en estudios de regionalismo comparado.<sup>44</sup> Sin embargo, logró su redención en los años ochenta, y legó formidables contribuciones teóricas. “*Although the theory ultimately fell into disrepute, neofunctionalism made several lasting contributions to the study of regional and international cooperation. Not only did neofunctionalism itself make a comeback as a favoured explanation for the revival of European integration in the 1980s but [...] new theoretical directions such as liberal intergovernmentalism, multi-level governance, neo-institutionalism and constructivism all import key neofunctionalists assumptions*”<sup>45</sup>

En las páginas que siguen, empleamos algunas nociones neofuncionalistas –y otras provenientes de su crítica intergubernamentalista– para identificar las posibles lecciones de la actual crisis de la UE para los procesos de integración en América Latina. La aplicación a nuestra región de conceptos elaborados para la integración europea no implica caer en la tentación de adoptar de manera automática y acrítica otros modelos, sino, justamente, resalta el hecho de que el contexto y los antecedentes históricos son factores claves para entender cualquier proceso de integración, y por lo tanto, para percibir las diferencias entre unos procesos y otros.

### **III. LAS LECCIONES QUE DEJA LA CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **III.I. PRIMERA LECCIÓN**

#### **NADIE PUEDE PREDECIR HASTA DÓNDE LLEGARÁ LA INTEGRACIÓN, NI CUÁLES SERÁN SUS RESULTADOS**

Como hemos afirmado, el neofuncionalismo se basa en la idea de que la integración regional se desarrolla a partir de proyectos concretos. Se trata

---

43 Eilstrup-Sangiovanni, op. cit., p. 101.

44 Rosamond, op. cit., p. 72.

45 Eilstrup-Sangiovanni, op. cit., pp. 101-102.

de avanzar en cuestiones de menor visibilidad y menos polémicas.<sup>46</sup> Los “pequeños pasos” de este método, inspirado en la idea funcionalista de integración gradual y acumulativa de sectores concretos de la actividad económica, se tradujeron en Europa, en primer lugar, en el establecimiento de un mercado común del carbón y del acero en el marco de la CECA.

Los Tratados de Roma, posteriormente, fundaron la CEE y el Euratom, en una especie de ‘*spillover*’ de un sector técnico a otros.<sup>47</sup> Una vez conseguida la meta de la unión aduanera y de políticas comunes para el carbón y el acero y la industria nuclear, los países europeos lograron alcanzar, en 1993, el mercado común para las mercancías, servicios y capitales, incluida la libre circulación de personas. Pero fue con el Tratado de Maastricht que se incluyó el deseo de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM).

La UEM ha sido la última maniobra concreta en pos de alcanzar una unión política, como meta final de la integración europea, pero el método de los “pequeños pasos” parece agotarse. Tal como afirman Malamud y Schmitter, “la UE se ha quedado sin ámbitos de escasa visibilidad para la coordinación política, y los problemas que hoy enfrenta (v. gr., la armonización fiscal, los requisitos relativos al otorgamiento de visas y al derecho de asilo, la política de seguridad) pueden suscitar muchas controversias”.<sup>48</sup> Las dificultades actuales para avanzar hacia un sistema bancario unificado constituyen un claro signo de que la integración posee inconvenientes a la hora de prosperar más allá de ciertos límites, y que los Estados son reticentes frente a la “puesta en común” bajo la égida de la UE de las pocas áreas de política que aún subsisten en la esfera nacional.

La UEM, hoy en funcionamiento en diecisiete de los veintiocho Estados miembros, se encuentra en graves problemas. Incluso algunos especulan que, en Europa, más allá de la fase de mercado común, la integración tiene importantes dificultades para subsistir. Scharpf vaticina que el mal manejo de la situación podría transformar la crisis económica en una crisis de legitimidad democrática. Además, las medidas utilizadas para “rescatar el euro” no sólo tienen pocas posibilidades de corregir los desequilibrios

---

46 Malamud y Schmitter, op. cit., p. 10.

47 Sin embargo, el desbaratamiento del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y de la Comunidad Política Europea (CPE) en 1954 fue un duro golpe a la orientación federalista del proyecto de integración. Salomón González, op. cit, p. 203.

48 Malamud y Schmitter, op. cit., p. 11.

macroeconómicos, sino que, aún más, podrían profundizar los problemas económicos y la alienación política tanto en los Estados “rescatados” como en los “salvadores”.<sup>49</sup>

En América Latina, el panorama no es mucho más alentador. A diferencia del modesto método de los “pequeños pasos” del neofuncionalismo, los procesos de integración latinoamericanos se impusieron ambiciosas metas económico-comerciales desde sus inicios, aunque la mayoría de ellos apenas logra cumplir el objetivo de conformar una zona de libre comercio.

Con excepción tal vez del proceso de integración centroamericano, que parece ser la única experiencia en América Latina que concluyó la conformación de una unión aduanera,<sup>50</sup> el panorama es decepcionante, especialmente en el Cono Sur. Autores como Bouzas, da Motta Veiga y Ríos confirman abiertamente la existencia de una profunda crisis de las uniones aduaneras en la subregión, aunque hayan logrado avances en la constitución de áreas de libre comercio.<sup>51</sup>

Los límites del regionalismo en América Latina son claros: la integración económica parece funcionar hasta el estadio de zona de libre comercio, erigiéndose todo tipo de obstáculos en el camino hacia fases ulteriores. Es decir, “el bajo grado de interdependencia, los resultados de los proyectos de unión aduanera de la década del noventa y la emergencia de divergencias crecientes en las estrategias de inserción internacional de los países de la región indican que el único modelo factible es el del área de libre comercio”.<sup>52</sup>

---

49 Scharpf, Fritz W. (2011), “Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy”, LEQS Annual Lecture Paper 2011. Presentado en LEQS Annual Lecture ‘Saving the Euro – at the expense of democracy in Europe?’, 12 May 2011, London School of Economics.

50 Sanahuja, op. cit, p. 27

51 Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2008), Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur, [en línea], Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por ITAM y Fundación Chávez Morán en México, abril de 2007. Disponible en: [http://campus.ibei.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas\\_paper.pdf](http://campus.ibei.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas_paper.pdf) (consultado 10/10/2012), p. 13

52 Ibid, p. 29

Todo ello conduce a interrogarnos si el regionalismo en Europa ha llegado a su apogeo y a partir de ahora sólo puede decaer.<sup>53</sup> Inclusive en América Latina existe la posibilidad de que la integración haya alcanzado un punto a partir del cual no puede seguir progresando ni profundizándose.<sup>54</sup> Luego de unas primeras décadas como integración sectorial, la integración europea se transformó en una empresa compleja, con un número creciente de miembros, un ininteligible esquema institucional y una miríada de políticas para manejar, tanto en el ámbito intergubernamental de la cooperación como en el ámbito supranacional de la integración. La ampliación hacia el Este, las fallas de la UEM y los desaciertos en política exterior podrían ser manifestaciones de sus limitaciones actuales para seguir avanzando.<sup>55</sup>

Por su parte, el regionalismo en América Latina transita un camino sinuoso: languidece en el plano económico-comercial, donde debería haber integración en cumplimiento de los acuerdos alcanzados en décadas pasadas, pero consigue mantenerse vivo a través de nuevos desarrollos en torno a la fase de regionalismo “post-liberal”, y de la ascensión de una “agenda desarrollista” basada en la cooperación en tratamiento de asimetrías, infraestructura y energía, y cuestiones sociales, entre otras temáticas.<sup>56</sup> En palabras de Malamud y Gardini: “*Yet regionalism understood as ‘comprehensive economic integration’ in a macro-region is losing ground to regionalism understood as ‘a set of diverse cooperation projects’ in several subregions*”.<sup>57</sup>

La integración actual de América Latina está caracterizada por la fragmentación y la superposición de esquemas.<sup>58</sup> La cooperación en ámbi-

---

53 Romero, Federico (2011) “Has the growth of a European regional bloc peaked?”, presentado en el Global Order/Disorder: A Multi-National Research Initiative Workshop, University of Bath, March 24-25.

54 Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca (2012) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 47, no. 1, p. 125.

55 Romero, op. cit.

56 Serbin, Martínez y Ramanzini Jr., op. cit., p. 11.

57 Malamud y Gardini, op. cit., p. 117

58 Bouzas, Motta Veiga y Rios, op. cit.

tos no comerciales se extiende ahora donde la integración comercial alcanzó su máximo potencial.<sup>59</sup> Una nueva arquitectura de iniciativas multilaterales innovadoras, tanto subregional como UNASUR y ALBA, o regional como CELAC, viene a ocupar vacíos para crear la sensación de que el regionalismo latinoamericano subsiste, y, aun, puede seguir progresando.

### III.II. SEGUNDA LECCIÓN

#### LA INTEGRACIÓN PUEDE ENFRENTAR CRISIS; NO SIEMPRE ES LINEAL

Malamud y Schmitter aciertan cuando afirman que “la integración regional puede ser pacífica y voluntaria, pero no es lineal ni está exenta de conflictos”.<sup>60</sup> El proceso de integración regional puede tener retrocesos (aunque pocos analistas estudiaron esta posibilidad) o puede avanzar en algunas cuestiones y no en otras.

En Europa, la integración logró prosperar en sectores importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de escollos, incluidas importantes crisis políticas y económicas. La “crisis de la silla vacía” suscitada por el gobierno francés del General De Gaulle en los años sesenta, la recesión económica de los años setenta, la paralización del proceso o ‘euroesclerosis’, los recurrentes desplantes del Reino Unido, y el ‘no’ danés a Maastricht son sólo algunas muestras de las dificultades que los Estados miembros debieron superar. Algunas veces el proceso se desaceleró, en otras se estancó, pero, hasta ahora, la mayoría de las crisis se resolvieron a largo plazo, con una apuesta más fuerte a favor de la integración.

En efecto, cualquier problema que surgía de la integración se resolvía a través de más –y no menos– cooperación.<sup>61</sup> En palabras de Schmitter, *“There is nothing new about crises in the process of European integration. One could even say that they have been an integral part of it and, moreover, they have had a positive effect. The usual reaction by member governments*

---

59 Sanahuja, op. cit., p. 32.

60 Malamud y Schmitter, op. cit., p. 10.

61 Eilstrup-Sangiovanni, op. cit., p. 97.

*has been to increase the authority and expand the tasks of the institutions of the European Union (EU) and its predecessors (EEC/EC) in order to resolve (or at least to respond) to the crisis”<sup>62</sup>*

Existen, sin embargo, algunos ámbitos donde los avances han sido tímidos, y donde los Estados miembros, aún hoy en día, siguen siendo reacios a ceder porciones de soberanía. Es el caso de la política exterior o el caso de la política de defensa. De forma más palpable, la negativa de los países europeos a conformar una unión fiscal, en consonancia con la unión monetaria, constituye uno de los factores que explica la actual crisis de la “zona euro”. La pregunta es si esta es una crisis que se resolverá con más integración, o si es una crisis que puede acabar no sólo con el euro, sino también con la propia UE.<sup>63</sup>

Para los esquemas de integración en América Latina las crisis tampoco constituyen una novedad. Sea que provengan de fuerzas externas o provocadas por factores internos, y sean de tipo tanto político-institucional como económico, los procesos de integración en nuestra región han transitado por numerosos momentos de crisis, que intentaron ser superados con diferentes estrategias.

Los problemas de la ALALC<sup>64</sup> condujeron a su reemplazo por la ALADI, que mantenía el objetivo de la integración pero a través de otros medios. En el caso de las crisis del Pacto Andino y el MCCA, se recurrió a un “relanzamiento” de sendos procesos en los años noventa, como afirmamos en secciones anteriores, con la revitalización del objetivo de promover la liberalización comercial en el primer caso, y una “racionalización” institucional en el segundo. El CARICOM, por su parte, en 1989 decidió comenzar el proceso para establecer un mercado y economía únicos.<sup>65</sup> En cuanto al Mercosur, el proceso fue “relanzado” también en varias ocasio-

---

62 Schmitter, Philippe C. (2012), “The crisis of the euro, the crisis of the European Union and the crisis of democracy in Europe” [en línea], First Draft [for eventual publication in a special issue of The Journal of Democracy]. Disponible en: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/EUROCRISISDEMO-CRACY3.pdf> (consultado: 06/06/2012), p. 1.

63 Ibid., p. 5.

64 Malamud, Latin American Regionalism, op. cit., p. 640.

65 Sanahuja, op. cit., p. 26.

nes, básicamente a través de iniciativas de tipo institucional y la creación de órganos no previstos en sus tratados fundacionales.

### **ESTA LECCIÓN TIENE UN COROLARIO: LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN NO SON IRREVERSIBLES.**

El neofuncionalismo basaba la explicación de la dinámica del proceso de integración en su automatismo, como hemos expuesto. Especialmente a través del concepto del ‘efecto derrame’, el neofuncionalismo instaló la idea de que el proceso era linealmente progresivo a través de un mecanismo de propagación, gracias a las actitudes de las élites a partir de la toma de conciencia de los beneficios que reportaba la integración.<sup>66</sup>

Pero el efecto gradual de “desbordamiento” es sólo una de las posibles direcciones que puede tomar un proceso de integración.<sup>67</sup> Ante la crisis actual, nociones alternativas como “expansión” (*spill-around*),<sup>68</sup> “retroceso” o “reabsorción” (*spill-back*),<sup>69</sup> y “enquistamiento” (*encapsulate*),<sup>70</sup> vuelven a tener plena vigencia, en un momento en que las instituciones y políticas de la UE, y aun los principios y valores fundamentales de la integración europea se han puesto en cuestión.

Los procesos de integración en América Latina, por su parte, se “reinventan” y “relanzan” permanentemente: cambian de nombre, estrategias e instrumentos, crean nuevas instituciones y expanden o contraen su agenda y ámbitos de cooperación. Las opciones de convergencia de Mercosur y CAN en un único esquema de integración, representan otro ejemplo de

---

66 Salomón Gonzalez, op. cit., p. 202.

67 Schmitter, A Revised Theory, op. cit.

68 Implica la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones. Ibid, p. 242.

69 “*Spill-back*” es definido como “*an outcome pattern which is characterized by a decrease in sectoral scope or institutional capacities or both*”. Lindberg y Scheingold, op. cit., p. 199. Implica una disminución de las áreas de competencia de las instituciones regionales o del nivel de autoridad de dichas instituciones, volviendo al statu-quo previo al inicio de la integración. Schmitter, A Revised Theory, op. cit., p. 242.

70 Implica responder a la crisis con modificaciones marginales. Ibid., p. 242

metamorfosis posible. La irreversibilidad no es necesariamente una cuestión tangible en nuestra región. Y a la luz de la crisis en la UE, ningún proceso de integración debería dar por sentada la suya.

### III.III. TERCERA LECCIÓN

#### **LOS ACTORES TRANSNACIONALES O SUPRANACIONALES SON IMPORTANTES PARA SOSTENER EL PROCESO, PERO SON LOS ACTORES NACIONALES QUIENES LO INICIAN E IMPULSAN**

A diferencia del enfoque neofuncionalista, caracterizado por el determinismo y el automatismo de la dinámica integracionista, así como por una insuficiente atención al papel que los actores e intereses nacionales juegan en el proceso, desde la perspectiva del intergubernamentalismo, la primacía del actor estatal es indiscutible. Las instituciones son creadas por los Estados porque se benefician de las funciones desempeñadas por las mismas.<sup>71</sup> Entre las presunciones básicas del intergubernamentalismo se halla la idea de que los Estados son actores relevantes que inician, conducen y controlan el proceso de integración. La extensión, forma y esencia de la integración son negociados entre gobiernos nacionales y reflejan las constelaciones de preferencias y poder de los Estados.<sup>72</sup>

De acuerdo con el intergubernamentalismo, la integración regional exige liderazgo, y en especial, el liderazgo de los gobiernos nacionales. La integración demanda uno o dos actores nacionales capaces de tomar iniciativas y dispuestos a pagar un precio desproporcionado por ello (denominado “*paymaster*”).<sup>73</sup> Durante décadas, en la UE el poder aparecía como “aguado”, es decir, “*down-played*”,<sup>74</sup> pero en la actualidad son los gobiernos

---

71 Eilstrup-Sangiovanni, op. cit., p. 195

72 Schimmelfennig, Frank y Rittberger, Berthold (2006), “Theories of European Integration. Assumptions and Hypothesis”, en: Richardson, Jeremy (ed.), *European Union. Power and policy-making*, Third edition, London, Routledge, p. 81.

73 Mattli, Walter (1999) *The logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.

74 Caporaso, James A. (1998) “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, en Stone Sweet, A. y Sandholtz, W. (eds.), *European integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, p. 347, citado por Malamud, *Latin American Regionalism*, op. cit., p. 652.

nacionales, quienes tienen el mando, especialmente los más poderosos, en la figura del duopolio alemán-francés.

El mando del proceso de integración europea en el presente no está en manos de cualquier Estado, sino sólo de los Estados grandes. Los Estados mayores aparecen tomando las decisiones principales, especialmente, Alemania y Francia; los demás, acatan (con la excepción probablemente del Reino Unido, al mando de un gobierno euroescéptico). Sin embargo, no debemos confundir el Estado europeo actual con el “Leviatán”. El Estado que está al mando de la integración europea es un Estado debilitado y vulnerable, frente a las fuerzas globales de los movimientos financieros y especulativos, de los cambios de humor de los mercados, y de la supervisión de los organismos multilaterales de financiación y las agencias calificadoras de riesgo.

El duopolio de Alemania y Francia en la integración europea ha sido tan fundamental que ni los inicios ni el desarrollo ulterior del proceso pueden explicarse sin comprender su papel. Alemania, sin embargo, que durante mucho tiempo aceptó un rol menor por su derrota en la Segunda Guerra Mundial, y que fue tradicionalmente una defensora de las instituciones europeas, ahora apunta una especie de “giro intergubernamentalista”.<sup>75</sup> Debemos tener en cuenta que las crisis históricas de la integración europea han fortalecido las instituciones de la UE y la extracción de políticas desde el ámbito nacional hacia el supranacional en el largo plazo, como hemos afirmado anteriormente, pero en el corto plazo siempre han revitalizado al Estado-nación.<sup>76</sup>

En América Latina, y especialmente en el Cono Sur, es incierta la identificación de un único país con vocación de liderazgo. Hay una importante rivalidad entre Venezuela y Brasil en la región.<sup>77</sup> Si bien Venezuela

---

75 Algunos especialistas afirman que es principalmente Alemania quien está liderando la reforma de la gobernanza de la “zona euro” aplicando un esquema que responde a sus intereses, según el cual la austeridad es lo único que la UEM necesita para superar sus dificultades. Steinberg, Federico y Molina, Ignacio (2012), “El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e instituciones comunes”, en *Revista de Economía Mundial*, no. 30, pp. 59-81.

76 Romero, op. cit., p. 5.

77 Serbin, Martínez y Ramanzini Jr., op. cit., p. 13.

se ha destacado por iniciativas como el ALBA (y Petrocaribe), algunos consideran que la creación e implementación de instrumentos financieros como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) en el Mercosur, constituye una demostración de que Brasil ha ido asumiendo progresivamente el papel de “paymaster” en la subregión.<sup>78</sup>

A diferencia de Europa, la integración en América Latina reconoce cabalmente la dinámica del intergubernamentalismo; de hecho, está basada en este sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, constituyen los actores más importantes.<sup>79</sup> Los Estados permanecen en control del proceso: cooperan y coordinan sus políticas en algunos asuntos, pero sin ceder soberanía a una entidad superior.<sup>80</sup> En los procesos de integración de nuestra región, la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide la creación de dinámicas “auto-generadoras”, como postula el neofuncionalismo.<sup>81</sup>

Con la excepción parcial de la CAN, los procesos de integración de la región fueron deliberadamente creados y mantenidos con estructuras institucionales de tipo intergubernamental, donde prima la regla de la unanimidad. Las grandes decisiones son tomadas por los presidentes, pero la integración basa sus estructuras institucionales en funcionarios y expertos nacionales, quienes, en lugar de actuar a favor del bloque, trabajan en pos de intereses vinculados a su adscripción nacional. En América Latina, la voluntad política de los Estados –en la figura de los jefes de gobierno– es el factor determinante de las pautas y velocidad de su desarrollo.<sup>82</sup>

---

78 Gomes Saraiva, Miriam (2012), Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 97-98, p. 94.

79 Malamud y Giardini, op. cit., p. 123

80 Malamud, Andrés (2002), “Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 5/6, p. 58.

81 Malamud, Latin American Regionalism, op. cit., p. 644.

82 Malamud, Andrés (2010b), “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, Presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 al 30 de Julio de 2010

### III.IV CUARTA LECCIÓN

#### LOS PROBLEMAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y DE POLÍTICAS SUELEN SER COSTOSOS

La UE ha desarrollado una compleja estructura institucional en múltiples niveles, combinando supranacionalidad con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía del derecho de la UE con el principio de subsidiariedad,<sup>83</sup> así como una división del trabajo que es extraña a la clásica división de poderes a nivel nacional. Como resultado, el esquema institucional de la UE es sumamente complejo y ambiguo. En palabras de Laffan y Mazey, “*On the one hand, the European Commission and the European Court of Justice provided for a supranational European executive and legal authority. On the other hand, national governments, represented in the Community’s Council of Ministers, enjoyed important legislative and executive powers with regard to the adoption and implementation of EC laws and policies. European integration was and remains a contested project*”.<sup>84</sup>

Este diseño institucional de la integración europea, en constante intento por conseguir el equilibrio entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, está en riesgo a raíz de la situación actual en la UE, con la Comisión debilitada, el Parlamento impotente, y el Consejo y Consejo Europeo, dominantes. En jerga neofuncionalista podríamos decir como una ironía que la crisis vigente en la UE constituye un ‘efecto derrame’ o ‘*spillover*’ de opciones institucionales realizadas hace un tiempo atrás.

Otro tanto puede ocurrir con el diseño de la política monetaria y la moneda única. La UEM es intrínsecamente defectuosa: existe un conflicto inherente en el hecho de que la política monetaria es común, pero hay autonomía por parte de los Estados miembros en políticas macroeconómicas claves como la fiscal. Ello explica, en parte, la crisis actual del euro. Algunos analistas destacan que fue un error la veloz adopción del euro sin una consolidación más profunda de las variables económicas de los Estados miembros. Difícilmente encontremos que algún manual de eco-

---

83 Malamud, Integración regional, p. 50

84 Laffan, Brigid y Mazey, Sonia (2006), “European integration: the European Union –reaching an equilibrium?”, en: Richardson, Jeremy (ed.), *European Union. Power and policy-making*, Third edition, London, Routledge, p. 30.

nomía aconseje que Alemania y Francia tengan la misma moneda que Grecia, Chipre o Estonia. El euro es una moneda común para realidades muy diferentes.<sup>85</sup>

En América Latina, el diseño institucional de los bloques de integración se ha basado en la creación de una institucionalidad de poco vuelo y baja visibilidad, concentrada en órganos intergubernamentales. Mientras la mayoría de estos esquemas eligió a las cumbres presidenciales como la institución decisora de mayor jerarquía, el núcleo del proceso decisorio rutinario se halla en órganos compuestos por funcionarios y diplomáticos nacionales. En general, “La construcción de consensos inter-gubernamentales como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional [...] se convierte frecuentemente [...] en un impedimento para profundizar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional”.<sup>86</sup>

Sin embargo, una institucionalidad diferente a la intergubernamental tampoco garantiza el éxito de la integración. El ejemplo del esquema institucional del bloque andino es contundente. La creación de un Tribunal de Justicia, una Comisión y un Parlamento Andino con visos supranacionales fue tan ambiciosa como excepcional,<sup>87</sup> y no evitó que el proceso sufriera innumerables aplazamientos y retrocesos en el camino a la integración.

La proliferación en América Latina de instituciones, órganos y agencias genera diversos riesgos: entre ellos se encuentra la posibilidad de que se conviertan en órganos burocráticos vacíos de sentido, y que aumenten el costo de la estructura institucional sin alcanzar sus cometidos políticos y sociales. La introducción de instituciones costosas e ineficientes

---

85 Ontiveros, Emilio y Valero, Francisco José (1996), *La UEM en entredicho*, Madrid, Ediciones Encuentro.

86 Serbin, Andrés (2012), “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”, en: Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, p. 80.

87 Malamud, *Integración regional*, op. cit., p. 53.

pondría en juego la ya rebajada confianza de la sociedad en los proyectos integracionistas.

En cuanto al diseño de políticas, y particularmente para el ámbito comercial, lo que se verifica en América Latina es el reemplazo de la “convergencia liberal” de los años noventa por estrategias diversas –e incluso divergentes– de inserción internacional.<sup>88</sup> Más allá de las diferencias en las políticas comerciales –que juegan en detrimento de los objetivos de integración común–, las posturas actuales de los países latinoamericanos convergen en el diseño de políticas de corte “desarrollista”,<sup>89</sup> caracterizadas por una mayor autonomía nacional e internacional. La autonomía en el diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo que se verifica en la región no ha promovido sin embargo, hasta ahora, resultados efectivos visibles.

### III.V. QUINTA LECCIÓN

#### **LAS TEORÍAS SOBRE INTEGRACIÓN DEBEN PODER EXPLICAR LA DESINTEGRACIÓN Y NO SÓLO LA INTEGRACIÓN**

Schmitter señalaba que “*Any comprehensive theory of integration should potentially be a theory of disintegration*”.<sup>90</sup> Hasta ahora, nunca se produjo la salida de un Estado miembro de la UE. Pero tanto dicha posibilidad como en otros procesos de integración –tengamos en cuenta, por ejemplo, la experiencia de la CAN con la retirada de Chile en 1976 y de Venezuela en 2006–, demanda una mejor explicación de en qué condiciones puede ocurrir la desintegración y qué efectos puede producir.<sup>91</sup>

Si bien Malamud se refiere a la desintegración como la posibilidad de que algún Estado miembro se retire del bloque, también podemos concebirla como la probabilidad de que el proceso retroceda en términos de políticas o áreas integradas o del nivel de autoridad de las instituciones centrales (el ya mencionado ‘*spill-back*’), como podría ocurrir en caso de que se fragmente la UEM en Europa, y cada Estado de la zona euro regrese a una política monetaria autónoma y una moneda nacional.

---

88 Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, op. cit., p. 17.

89 Serbin, Martínez y Ramanzini Jr., op. cit., p. 11.

90 Schmitter, Philippe C. (2004) “Neo-Neofunctionalism”, en: Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, p. 49.

91 Malamud, *Latin American Regionalism*, op. cit., p. 654

La idea neofuncionalista de irreversibilidad ha sido fundamental en la vida de la integración europea. Hoy por hoy, sin embargo, esta noción está en entredicho. Inclusive el Tratado de Lisboa<sup>92</sup> introdujo dos novedades respecto a la reversibilidad del proceso: la posibilidad de la retirada de un Estado miembro de la UE (art. 50 del Tratado de la Unión Europea, TUE) y la viabilidad de la “renacionalización” de políticas comunitarias, es decir, la reducción de competencias atribuidas a la UE, al momento de decidir la revisión de los Tratados (art. 48.2 TUE).

Por todo lo expuesto anteriormente, las teorías sobre integración, especialmente pero no en forma exclusiva, aquéllas provenientes de Europa, deberían poder explicar no sólo la evolución progresiva del proceso (en términos neofuncionalistas, el ‘*spillover*’), sino también las crisis y los retrocesos, y la salida de Estados miembros. Tal como afirma Malamud: “*In other words, non-integration and disintegration are phenomena that can be grasped by theories developed to understand European integration. The EU may be leading the way once again – this time only backwards*”<sup>93</sup>

Adicionalmente, las teorías deberían poder explicar el estancamiento. La integración puede entrar en ciertas fases de “meseta” donde no se rompen los acuerdos de forma abrupta sino que el proceso continúa de manera aletargada, en una dinámica general inconsciente, sin fracasos estrepitosos ni tampoco elocuentes triunfos.<sup>94</sup> En el caso de nuestra región, lo que se constata es que la agenda controvertida de comercio es minimizada y reemplazada por una agenda más viable para coordinar, que gira alrededor de temas de cierta sensibilidad política y social, intentando satisfacer los intereses de actores privados (con proyectos de infraestructura, energía), y, al mismo tiempo, las demandas tradicionales de actores de la sociedad civil (salud, educación, redistribución social). En América Latina, lo que ocurre desde hace algunos años, es que, como comentamos precedentemente, la llamada “agenda del desarrollo” reemplazó a la agenda de los años noventa, que estaba sesgada hacia la liberalización comercial.<sup>95</sup>

---

92 Firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C 306, 17.12.2007. Entró en vigor el 1º de diciembre de 2009.

93 Malamud, Andrés (2012), “Sovereignty is Back, Integration Out: Latin American Travails with Regionalism”, en Roy, Joaquín (ed.), *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*, Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, p. 186.

94 Malamud, *Conceptos, teorías y debates*, op. cit.

95 Bouzas, da Motta Veiga y Ríos, op. cit.

## A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

El neofuncionalismo tiene una larga trayectoria en el campo teórico de la integración europea. Su concepción pluralista y consensual de la política, así como la lógica determinista de la integración que prescribía, fue duramente criticada por el intergubernamentalismo. Más allá de sus desaciertos, ha sido un enfoque útil para reconocer el rol de las elites nacionales en el avance y el fortalecimiento de las instituciones supranacionales,<sup>96</sup> y revelar la lógica subyacente en la integración europea, así como su progresiva institucionalización.<sup>97</sup>

Sin embargo, su enfoque rival, el intergubernamentalismo –y su énfasis en el papel fundamental que los gobiernos nacionales ostentan en los procesos de integración–, lo coloca en posición ventajosa para explicar ciertas particularidades de la integración en América Latina. La integración en nuestra región se basa en un sistema en el cual los Estados, a través de sus respectivos gobiernos, son los actores más importantes, y donde se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados.

Los procesos de integración en Europa y América Latina difieren en muchas cuestiones, especialmente en el ‘*timing*’. Pero la actual crisis de la UE nos enseña, a la luz de la perspectiva neofuncionalista, que no se puede predecir la meta última de la integración o sus resultados. En Europa, los límites del “método comunitario” son evidentes: ya no quedan sectores técnicos, poco sensibles, para la coordinación política. A su vez, pareciera que la integración europea falla en su estadio de unión monetaria, como dramáticamente está demostrando la actual crisis económica, política y social.

Los límites del regionalismo en América Latina, por su parte, son claros: la integración económica parece marchar bien hasta el estadio de zona de libre comercio, que se erige como el único modelo factible. Llegada a este punto, la integración no logra avanzar, por lo menos en el ámbito económico-comercial: ninguno de los procesos de integración en América Latina se ha podido erigir como unión aduanera, con la excepción del bloque centroamericano.

---

96 Schimmelfennig y Rittberger, op. cit., p. 85.

97 Rosamond, op. cit., p. 73.

La segunda lección es que la integración no es lineal, y puede tener retrocesos. En Europa, la integración logró prosperar en sectores económicos importantes, pero tuvo que sortear enorme cantidad de (graves) crisis políticas y económicas. Actualmente se encuentra en una crisis que podría resolverse, como en anteriores ocasiones, con una apuesta por más integración, aunque en el corto plazo implique un reforzamiento del poder de los Estados miembros.

Para los esquemas de integración en América Latina, las crisis no constituyen una novedad. Sea que provengan de fuerzas externas o provocadas por factores internos, sean de índole económica o política, los procesos de integración en nuestra región han transitado por numerosos momentos críticos, que fueron superados con diferentes estrategias, en especial, a través del “relanzamiento” de la liberalización comercial y de una mayor “politización” con la creación de nuevos órganos e instituciones.

Los procesos de integración deberían ser pasibles de ser reversibles. Pese al fuerte legado del concepto neofuncionalista de *‘spillover’* para la integración europea, el automatismo de la dinámica integracionista podría ser revisado a la luz de los recientes acontecimientos en Europa. La idea de irreversibilidad, tan fundamental en la vida de la integración europea, hoy por hoy, está en duda.

Los procesos de integración en América Latina, por su parte, se “reinventan” permanentemente: cambian de nombre y de instrumentos, crean nuevas instituciones y órganos, y expanden o contraen su agenda de diálogo y cooperación. Inclusive nuevos modelos de cooperación e integración, tanto a nivel regional como subregional, han aparecido en los últimos años, poniendo en jaque los esquemas ya existentes. La irreversibilidad no es necesariamente una cuestión tangible en nuestra región.

La tercera lección es que los actores transnacionales o supranacionales son importantes para el sostenimiento del proceso, pero son los Estados quienes lo inician e impulsan. Durante décadas, en la UE el poder aparecía como “devaluado”, pero hoy son los gobiernos nacionales quienes tienen el mando, especialmente los más poderosos, en la figura del duopolio alemán-francés, mientras que los demás Estados miembros obedecen, con la posible excepción del euroescéptico Reino Unido, que intenta demostrar algún atisbo de autonomía.

En América Latina, los gobiernos nacionales, y más aún, los jefes de gobierno, representan la única fuerza impulsora de la integración; ésta se decide

entre los presidentes, y basa su estructura institucional en esquemas de tipo intergubernamental, integrados por funcionarios y expertos nacionales, con la lógica consecuencia del predominio de los intereses nacionales por sobre cualquier atisbo de dinámica supranacional. El proceso de integración, por lo tanto, no se “auto-refuerza” en el sentido neofuncionalista.

Adicionalmente, la crisis de la UE nos enseña que los problemas de diseño de instituciones y políticas suelen no ser gratuitos. El diseño institucional de la integración europea, en constante intento por conseguir el equilibrio entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, está en riesgo a raíz de la crisis actual en la UE. Además, una de las políticas europeas más fundamentales de los últimos tiempos, la UEM, es intrínsecamente defectuosa, ya que la política monetaria es común pero no así la política fiscal. Este es uno de los factores que explica la actual crisis de la “zona euro”.

En nuestra región, el diseño institucional de la integración se ha basado en la creación de una institucionalidad débil, concentrada en órganos intergubernamentales, con el consecuente predominio de intereses vinculados a la adscripción nacional, en detrimento de los intereses del bloque en conjunto. En lo referente al diseño de políticas, lo que se verifica es la existencia actual de divergencias nacionales respecto a las preferencias comerciales. Sin embargo, en años recientes, se ha producido una cierta convergencia en el diseño de políticas de corte “desarrollista” para la integración, aunque con inciertos resultados hasta el momento.

Finalmente, la crisis de la UE enseña que las teorías de la integración deberían poder explicar no solamente la evolución progresiva y lineal del proceso sino también su desintegración, crisis y retrocesos. Adicionalmente, también deberían explicar el estancamiento y las fases de “meseta” donde el proceso continúa de manera inercial, sin grandes inconvenientes ni elocuentes triunfos.

La integración europea fue durante décadas objeto de admiración y fascinación en diversas partes del planeta. América Latina fue una de las regiones que más entusiastamente abrazó este modelo. Sin embargo, los límites de los beneficios de esta inclinación, en la actualidad, son evidentes. Entendemos que cuando analizamos el regionalismo en América Latina, a la luz de la crisis europea actual, las posibilidades de que la UE siga siendo un modelo a alcanzar se ven agudamente disminuidas. Si hay algo que nos enseña hoy Europa es que “Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arnaud, Vicente G. (1996), *Mercosur - Unión Europea, NAFTA y los Procesos de Integración Regional*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot
- Bouzas, Roberto, Da Motta Veiga, Pedro y Rios, Sandra (2008), “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur” [en línea], Trabajo presentado al Taller de Trabajo “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, organizado por ITAM y Fundación Chávez Morán en México, abril de 2007. Disponible en: [http://campus.ibeio.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas\\_paper.pdf](http://campus.ibeio.org/admin/uploads/activitats/205/Bouzas_paper.pdf) (consultado 10/10/2012)
- Caballero Santos, Sergio (2009, octubre-diciembre), “El Mercosur ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana”, en *Cuadernos de Política Exterior Serie Docencia*, CERIR, 21 págs.
- Caporaso, James A. (1998). “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, en: *European integration and supranational governance*, Stone Sweet A., y Sandholtz, W. (eds.), Oxford, Oxford University Press, pp. 334–51.
- Castañeda Galdámez, Luis F. (1982) “Proceso de integración económica regional: el Mercado Común Centroamericano” [en línea], en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXII, nos. 121-122-123, pp. 205-210. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/121/pr/pr0.pdf> (consultado 01/08/2013)
- Díez de Velasco, Manuel (2010). *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Madrid: Editorial Tecnos
- Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L. (1993), *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette (ed.) (2006), *Debates on European Integration. A reader*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Gomes Saraiva, Miriam (2012), “Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur”, en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 97-98, pp. 87-100
- Haas, Ernst B. (1961) “International integration: The European and the Universal Process”, en *International Organization*, Vol. 15, No. 3, pp. 366-392
- Haas, Ernst B. (1968), “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957”, 2nd edn. Stanford: Stanford University Press,

- en Eilstrup-Sangiovanni, Mette (ed.) (2006), *Debates on European Integration: A Reader*. Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2009) "A Postfunctionalist Theory of European integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", en *British Journal of Political Science*, vol. 39, issue 1, pp. 1-23.
- Kanner, Aimee (2005), "European Union External Relations with the Andean Community: A Governance Approach", en: Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (ed.), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Jean Monnet Chair, University of Miami, pp. 203-215
- Laffan, Brigid y Mazey, Sonia (2006), "European integration: the European Union –reaching an equilibrium?" en: Richardson, Jeremy (ed.), *European Union. Power and policy-making*, Third edition, London, Routledge, pp. 30-53
- Lindberg, Leon N. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford: Stanford University Press, en Eilstrup-Sangiovanni, Mette (ed.) (2006), *Debates on European Integration. A reader*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 117-133
- Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.) (1971), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press
- Mair, Peter (2007), "Political opposition and the European Union", en *Government and Opposition*, Vol. 42, No. 1, p. 1
- Malamud, Andrés (2002), "Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 5/6, pp. 49-66
- Malamud, Andrés (2010a), "Latin American Regionalism and EU Studies", en *Journal of European Integration*. Vol. 32, no. 6, pp. 637-657
- Malamud, Andrés (2010b), "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional", Presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 al 30 de Julio de 2010
- Malamud, Andrés (2012), "Sovereignty is Back, Integration Out: Latin American Travails with Regionalism", en Joaquín Roy (ed.), *The State of the Union(s): The Eurozone Crisis, Comparative Regional Integration and the EU Model*, Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, pp. 177-190
- Malamud, Andrés y Gardini, Gian Luca (2012), "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", en *The International*

- Spectator: Italian Journal of International Affairs*, vol. 47, no. 1, pp. 116-133
- Malamud, Andrés y Schmitter, Philippe (2006), “La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur”, en *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 181, pp. 3-31
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J. (2010). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª edición, Madrid: Editorial Tecnos
- Mattli, Walter (1999) *The logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nugent, Neill (2010), *The Government and Politics of the European Union*, Seventh edition, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Ontiveros, Emilio y Valero, Francisco José (1996), *La UEM en entredicho*, Madrid, Ediciones Encuentro.
- Prebisch, Raúl (1949), “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, UN E/CN.12/89, Rev. 1, Santiago, CEPAL.
- Rapoport, Mario y Musacchio, Andrés (coord.) (1993), *La Comunidad Europea y el Mercosur: una evaluación comparada*, Buenos Aires, FIDES - Fundación Konrad Adenauer
- Romero, Federico (2011) “Has the growth of a European regional bloc peaked?”, presentado en el Global Order/Disorder: A Multi-National Research Initiative Workshop, University of Bath, March 24-25, 2011.
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of European integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Roy, Joaquín; Lladós, José María, y Peña, Félix (comp.) (2005), *La Unión Europea y la integración regional: perspectivas comparadas y lecciones para las Américas*, CARIUNTREF-University of Miami, Buenos Aires, EDUNTREF
- Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto (ed.) (2005), *The European Union and Regional Integration. A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Jean Monnet Chair, University of Miami.
- Rueda-Junquera, Fernando (2009), “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada”, en *Revista Nueva Sociedad*, no. 219, pp. 59-75
- Salomón González, Mónica (1999), “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los ‘Nuevos Intergubernamentalismos’”, en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 45-46, pp. 197-221.

- Sanahuja, José Antonio (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, pp. 19-71
- Scharpf, Fritz W. (2011), “Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy”, LEQS Annual Lecture Paper 2011. Presentado en LEQS Annual Lecture ‘Saving the Euro – at the expense of democracy in Europe?’, 12 May 2011, London School of Economics
- Schmitter, Philippe C. (1971) “A Revised Theory of European Integration”, en Lindberg, Leon N. y Scheingold, Stuart A. (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 232-264
- Schmitter, Philippe C. (2004). “Neo-Neofunctionalism”, en Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.) *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, pp. 46-73
- Schmitter, Philippe C. (2012), “The crisis of the euro, the crisis of the European Union and the crisis of democracy in Europe” [en línea], First Draft [for eventual publication in a special issue of The Journal of Democracy]. Disponible en: <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/EUROCRISISDEMOCRACY3.pdf> (consultado: 06/06/2012)
- Schimmelfennig, Frank y Rittberger, Berthold (2006), “Theories of European Integration. Assumptions and Hypothesis”, en Richardson, Jeremy (ed.), *European Union. Power and policy-making*, Third edition, London, Routledge, pp. 71-93
- Serbin, Andrés (2012), “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, pp. 73-127
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Jr., Haroldo (2012), “Introducción”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coord.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la In-*

*tegración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, CRIES, pp. 7-16

Steinberg, Federico y Molina, Ignacio (2012), “El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e instituciones comunes”, en *Revista de Economía Mundial*, no. 30, pp. 59-81

Ventura, Deisy (2005), *Las asimetrías entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los desafíos de una asociación interregional*. Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer

# Sticky paradigms in Social Science: The role of emotion and ego in the case of economics

## *Arraigados Paradigmas en las Ciencias Sociales: El papel de la emoción y el ego en la Economía*

**Recibido:** Septiembre 04 de 2013 **Aprobado:** Diciembre 20 de 2013

---

HANNA SAMIR KASSAB\*

WENYUAN WU\*\*

\* Ph.D. Candidate of International Studies at the University of Miami. He was born in Lebanon, raised in St. Kitts and Nevis in the West Indies and studied for seven years at York University in Toronto, Ontario, Canada. There he attained two Bachelors of Arts with Honors degrees in Political Science and History. He also holds a Masters of Arts degree in Political Science with a minor in Liberal Political Philosophy from McMaster University in Hamilton, Ontario, Canada. He has volunteered for a number of non-profit organizations as a journalist, researcher and activist and, has worked as a customer service agent in several industries. His interests include International Relations Theory, National Security, politics of the Far-right and Nationalism, acts of Political Suicide, and Foreign Policy. [h.kassab@umiami.edu](mailto:h.kassab@umiami.edu)

\*\* Ph.D. student in International Studies and Research Fellow for Center of Latin American Studies at the University of Miami. She was born and raised in southeast China, received college education in southwest China, and has furthered her graduate-level studies in the U.S. since 2009. Currently, she holds two Bachelors of Science degrees in Economics and International Trade from Southwest Jiaotong University, China. She also holds a Master of Arts degree in International Studies from the University of Miami, Florida, USA. She has interned for several banks and international trade companies as a business analyst, and an assistant manager and worked as an accountant in the retail industry. Her research interests include Corporate Social Responsibility, Financial Crisis, International Financial Regime(s), and China-Latin American Relationship. University of Miami, International Studies. [w.wu3@miami.edu](mailto:w.wu3@miami.edu)

*The intellectual was rejected and persecuted at the precise moment when the facts became incontrovertible, when it was forbidden to say that the emperor had no clothes.*

*-Michel Foucault*

### **ABSTRACT**

Do paradigms in social science shift as swiftly as do many in natural science? This article surveys the evolution of economics as an example of how paradigms shift and interact in social science. Through comparative historical analysis of economic theories, psychoanalysis, and theoretical reflection, it submits that academic progress in social science has normative underpinnings that interfere with paradigm shifts. We coin the term “Sticky Paradigms” to explain the combination of emotional normative framework and reason. This paper will first conduct a review of different schools of thoughts in economics to examine if its intellectual history fits the standard of paradigm shifts. Second, we analyze how emotion and reason can work together to produce intellectualism. Third, we elaborate our conceptualization of “Sticky Paradigms”. We conclude with a discussion on the Hegelian dialectic, treating paradigms as competing myths rather than a pragmatic theoretical competition.

### **KEY WORDS**

Paradigm Shift, Sticky Paradigms, Economics, Emotions, Hegelian Dialectic.

### **RESUMEN**

Existen más cambios constantes y marcados en fragmentos cortos de tiempo en las Ciencias Sociales que en las Ciencias Naturales? En este artículo se examina la evolución de la economía, ejemplificando cómo los paradigmas cambian e interactúan en las Ciencias Sociales. A través del análisis histórico comparativo de las teorías económicas, el psicoanálisis y la reflexión teórica, se sostiene que el progreso académico en las Ciencias Sociales tiene fundamentos normativos que interfieren con los cambios de paradigma. Con ello, se atribuye el término “Sticky Paradigms” para explicar la combinación del marco normativo emocional y la razón. Es como este documento pretende realizar en primer lugar una revisión de las diferentes escuelas de pensamiento en economía, con el fin de examinar si su historia intelectual se ajusta a la norma de los cambios de paradigma. En segundo lugar, se analiza cómo la emoción y la razón pueden trabajar conjuntamente para producir el intelectualismo. En tercer lugar, se elabora una conceptualización de “Sticky Paradigms”. Y por último, se concluye con una discusión sobre la dialéctica hegeliana, y el tratamiento de los paradigmas como mitos que concurren en un concurso teórico pragmático.

### **PALABRAS CLAVES**

Cambio de paradigma, paradigmas reiterados, economía, emociones, dialéctica hegeliana



## INTRODUCTION

A paradigm embodies theories, principles and research topics as a set of practices dominant in a discipline. Do paradigms shift? Specifically, do paradigms in the social sciences shift as swiftly as do many in the natural sciences? In physics, for example, Einsteinian relativity replaced Newtonian physics in the early 20<sup>th</sup> century, resulting in a rapid transformation of worldview in the discipline. In social science, how do we characterize the relationship between succeeding or competing paradigms? Which factors account for possible paradigmatic structures in social science? We hypothesize that emotional attachments frustrate smooth and rapid paradigm shifts within social science as academics have normative underpinnings, defined by emotion, that interfere with their work. From this, we argue that intellectualism in social science is the product of both emotional normative frameworks and reason. More specifically, in a psychoanalytic sense, the ego of the intellectual plays a role in a paradigm's longevity. Being dominant over other competitors brings pleasure to some and pain to others, causing a digging in of perspectives. This is because of the defense mechanisms that are manufactured by the ego, deep within the intellectuals' psyche. These two features create sticky paradigms, and does not facilitate in the ease of shifts. In order to explain such a complex phenomenon as society and human relations in social science, influential intellectual ideas translate into defining paradigms that coexist with, compete with, and sometimes complement each other.

A branch of social science, economics is "the science which studies human behavior as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses"<sup>1</sup> In recent decades, economic reasoning has been increasingly applied to study and research of other social science disciplines such as political science, history, and psychology. Its expanding terrain has earned economics an important place in social science. Hence, this article attempts to account for paradigmatic structure in economics, so as to understand the more general patterns of continuity and changes in social science.

Two authoritative economists, John Maynard Keynes and Fredrick August Hayek both had emotion, particularly fear as a main motivator that caused them to create their respective works. A close reading of Keynes

---

1 Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (London: Macmillan, 1932), 16.

and Hayek and other academics demonstrate their normative bias, for example, Keynes: to save capitalism from its booms and busts, and Hayek: to save the Western world from authoritarianism.

This paper will discuss four main ideas. First, via comparative historical analysis of economic theories, we examine if the intellectual history fits the standard of paradigm shifts. Second, through psychoanalysis, we analyze how emotion and reason can work together to produce an idea. Following this, we deliberate on Sticky Paradigms, that is, the persistence of old paradigms in the face of new ideas. Fourth, we shall conclude with a theoretical reflection on the Hegelian dialectic, treating paradigms as competing myths rather than a pragmatic competition. Throughout our analysis, we also use empirical evidence from the recent 2008 global economic meltdown to illustrate the case of sticky paradigms. Ultimately, intellectualism cannot be considered as an autonomous exercise, divorced from emotion. Rather, it is subordinated and embedded in emotion. This article will therefore attempt to make sense of the multiplicity of paradigms that enrich social science, and serve as a starting point for future discussion.

## **THE STRUCTURE OF PARADIGM SHIFTS**

Essentially, the research question goes as follows: can we observe a clear-cut and swift pattern of paradigm shift, with regard to the evolutionary history of dominant/influential theories in economics? In this part, we will discuss some scholarly opinions on paradigm shift and offer empirics from the discipline of Economics, and International Political Economy to a lesser extent.

Thomas Kuhn is the most heard proponent of the original hypothesis that there should be an easily-distinguished line between paradigms in the intellectual history of normal science. When examining how normal science has evolved from “myths” to various science disciplines, Kuhn based his analysis upon the principles of logical positivism. Kuhn’s model of scientific change differs here, and in many places, from that of the logical positivists, in that it places an enhanced emphasis on the individual humans involved as scientists, rather than abstracting science into a purely logical or philosophical venture. Specifically, while discussing scientific

development with the names of Copernicus, Newton, Lavoisier, and Einstein, Kuhn states:

Each of these (scientific revolutions) necessitated the community's rejection of one time-honored scientific theory in favor of another with which it was incompatible. Each produced a consequent shift in the problems available for scientific scrutiny and in the standards by which the profession determined what should count as an admissible problem or as a legitimate problem-solution. And each transformed the scientific imagination in ways that we shall ultimately need to describe as a transformation of the world within which scientific work was done<sup>2</sup>.

Kuhn defines a scientific revolution that facilitates paradigm shift as "sufficiently unprecedented to attract an enduring group of adherents away from competing modes of scientific activity"<sup>3</sup>. Thus, we can see that a paradigm shift from Kuhn's perspective is a breakthrough that is in resemblance with a radical revolution. Similar to Darwin's natural selection and against relativism, Kuhn considers a new paradigm to be always better than, and not just different from the old one. Any scientists who choose to go along with the old paradigm will be washed out of fashion quickly.

Paradigms are imperfect, but imperfection is a necessary evil. The enterprise of constituting a paradigm is "an attempt to force nature into the preformed and relatively inflexible box that the paradigm supplies... those that will not fit the box are often not seen at all"<sup>4</sup>. In other words, that could be an inevitable "selection error" problem in the process of paradigm building, and limitations of agreement left many fascinating theoretical problems for successors to improve the match between paradigm and observation of the real world, constituting a post-paradigm period.<sup>5</sup>

---

2 Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions* (The University of Chicago Press, 1962), 6.

3 Thomas, *The Structure*, 10.

4 Thomas, *The Structure*, 24.

5 According to Kuhn: "The enterprise now under discussion has drastically restricted vision. But those restrictions, born from confidence in a paradigm, turn out to be essential to the development of science. By focusing attention upon a small range of relatively esoteric problems, the paradigm forces scientists to investigate some part of nature in a detail and depth that would otherwise be unimaginable. And normal science possesses

*Sticky paradigms in Social Science:  
The role of emotion and ego in the case of economics*

It is these imperfections embodied in the confines of possible research questions in a particular paradigm that trigger a paradigm shift. Kuhn traces the root of a paradigm shift to the lack of novelties in an established science: "Normal science does not aim at novelties of facts or theory and, when successful, finds none. New and unsuspected phenomena are, however, repeatedly uncovered by scientific research, and radical new theories have again and again been invented by scientists"<sup>6</sup> Therefore, rejection of one paradigm is always simultaneously the decision to accept another, and the judgment leading to that decision involves the comparison of both paradigms with nature and with each other. Meanwhile, the process is a reconstruction of the field from new fundamentals rather than a cumulative one because a scientific revolution should always be drastic enough to make sure that paradigmatic anomalies will penetrate existing knowledge to the core. Moreover, in describing the radical nature of a paradigm shift, Kuhn adds:

The new paradigm, or a sufficient hint to permit later articulation, emerges all at once, sometimes in the middle of the night, in the mind of a man deeply immersed in crisis... Almost always the men who achieve these fundamental inventions of a new paradigm have been either very young or very new to the field whose paradigm they change.<sup>7</sup>

Overall, Kuhn is against the view of science as cumulation which is "entangled with a dominant epistemology that takes knowledge to be a construction placed directly upon raw sense data by the mind", but argues that "cumulative acquisition of novelty is not only rare in fact but improbable in principle."<sup>8</sup> From this stance, a paradigm challenger must think outside the box that is defined and confined by the traditional paradigm, in terms of ontology, epistemology, and methodology.

---

a built-in mechanism that ensures the relaxation of the restrictions that bound research whenever the paradigm from which they derive ceases to function effectively. At that point scientists begin to behave differently, and the nature of their research problems changes. In the interim, however, during the period when the paradigm is successful, the profession will have solved problems that its members could scarcely have imagined and would never have undertaken without commitment to the paradigm. And at least part of the achievement always proves to be permanent" (Ibid, 24-25)

6 Thomas, *The Structure*, 52.

7 Thomas, *The Structure*, 89-90.

8 Thomas, *The Structure*, 96.

If there should be a “scientific” mode of evolution of economic thoughts in accordance with Kuhn’s observation, we can draw a general picture of paradigm shifts within the field of economics. Originally, by focusing on nation-states and government’s “visible hand”, mercantilism or economic nationalism had dominated Europe and its colonies for over 250 years after the late Renaissance of the 15<sup>th</sup> century, until Adam Smith in 1776 wrote that the wealth of a nation is increased by expanding the market production rather than accumulating gold reserves through exports. In showing so, Smith initiated the Smithsonian Revolution against mercantilism in favor of classical economic liberalism. For over a century after the first industrial revolution of 1840, the law of market or Say’s law had dominated economics. Practiced and promoted by Jean Say, James Mill, David Ricardo, and John Stuart Mills, this early paradigm of economics was based on principles of laissez-faire, market self-regulation, and supply-side economic policies. Subsequently, Alfred Marshall in 1870s started the marginalist revolution based on the idea of marginal utility to construct the field of economics into a more scientific and objective discipline, as brought under the name of neoclassical economics. During the Great Depression of 1929 to 1933, John Maynard Keynes and his supporters challenged the traditional view of market fundamentalism and supply-side economy and they facilitated the Keynesian revolution that raised a demand-side theory of employment and promoted government interventions as to maximize aggregate demand and countercyclical employment during economic stress. As Keynesianism waned due to its inability to prevent rampant debt crises in the 1970s, the movement of monetarism arose to challenge the paradigmatic position of the former. Developed by Milton Friedman, monetarism refutes Keynesian deficit spending, and aims to re-direct monetary policy toward controlling inflation and stabilizing money supply, instead of providing short-term employment and stimulating aggregate demand under Keynesianism. Per Kuhn, each successive paradigm should be better and represent a different worldview, with regard to substance, methods, problem-field, and standards of solution.

However, the real picture is much messier than suggested above. Paradigm changes have never been thoroughly distinct. Instead there has been a great deal of overlapping and repetition both academically and empirically. There have been, in the academic history of economics, successful endeavors of working within the “old-fashioned” paradigm while the new

one has gained intellectual prevalence. In 1791—almost two decades after Adam Smith wrote *the Wealth of Nations* (1776) signifying the birth of classical economic liberalism as the discipline's new paradigm, American Founding Father Alexander Hamilton presented *Report on the Subject of Manufacturers* to American congress. With a strong mercantilist bent, the report laid forth economic principles for the “American System” that the newly independent republic should develop and protect its manufacturing industry through tariffs, bounties, subsidies, and other government measures. His proposal gave birth to the famous argument of *Infant Industry Protection* as a modern theory of economic nationalism. Devoted to making his nation a powerful and affluent one, Hamilton wrote:

The superiority antecedently enjoyed by nations, who have preoccupied and perfected a branch of industry, constitutes a more formidable obstacle, than either of those, which have been mentioned, to the introduction of the same branch into a country, in which it did not before exist. To maintain between the recent establishments of one country and the long matured establishments of another country, a competition upon equal terms, both as to quality and price, is in most cases impracticable. The disparity in the one, or in the other, or in both, must necessarily be so considerable as to forbid a successful rivalship, without the extraordinary aid and protection of government.<sup>9</sup>

Hamilton's affiliation with mercantilist practices was firmly based on his belief in European experience and its ability to create international competitiveness. At a time when the Smithsonian revolution was sweeping Europe and the new continent and Smith's liberal claims were publicly supported by other America's founding fathers such as Thomas Jefferson and James Madison, Alexander Hamilton's ideas later formed the base of the American school of economics that had influenced American society for over a century. In spite of the relative popularity of the neoclassical paradigm, mercantilism did not simply fade out and a new view of the world did not dominate in the scientific community of economics as would be suggested by Kuhn.

---

9 Alexander Hamilton, “Report on the Subject of Manufacturers,” (1791): Part III Point 3 Paragraph 10.

In a similar light, while Keynesian economics of aggregate demand and government intervention became the new paradigm in the 1940s, Hayek's works on defending classical liberalism did not become marginalized. Rather, his book *The Road to Serfdom* (1944) was well received throughout academia then and is still very popular. Throughout the years when Keynesianism principles waxed and waned, Hayek continued his liberalist program of constructing a free society through the invisible hand. In 1945, Hayek wrote "The Use of Knowledge in Society" and argued against a central planning economy by saying that: "it (the price system) fulfills less perfectly as prices grow more rigid".<sup>10</sup> In 1976, Hayek wrote *Denationalization of Money*, advocating a free market in money as a solution to stop inflation and suggesting that "government should be deprived of its monopoly of the issue of money".<sup>11</sup> Later, this book was made the cornerstone of the Austrian free banking school of the 20<sup>th</sup> century that aspires to limit the power of central banks and enlarge that of private commercial banks. As a productive economist, Hayek has undertaken various projects during his lifetime. All his works seemed to carry some sort of paradigmatic coherence in that his research was always based on his firm position on classical liberalism. One step beyond, his research carried a human dimension, a combination of passion, life experiences, and courage to go against the tide. In the next section, we will synthesize these factors of human dimension as independent variables to explain the stickiness of paradigm and the impracticality of a paradigm shift in social science, especially, in economics.

Furthermore, through carefully examining the practical application of both Keynes' and Hayek's economic thoughts, we observe an iterative instead of progressive pattern. For example, Keynes' demand-side economic policy with a role for government (fiscal policy) and central bank (monetary policy) was widely adopted in the late 1930s after *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936). After major capitalist economies had implemented Keynesian macroeconomic policies of short-term aggregate demand to stimulate sufficient employment for three decades, Keynes' legacy started to wane in the late 1960s as major economies ran

---

10 F.A. Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, Vol.35, No. 4 (September 1945): 526.

11 F.A. Hayek, *Denationalization of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies* (The Institute of Economic Affairs, 1976), 13.

into stagflation and Latin American and African countries were bogged down in prolonged sovereign debt crises. Swiftly, it was from the 1970s when Hayek's promotion of free market spirit and minimal government intervention gained a new lease of life: both traditional and emerging capitalist economies began to follow a neoliberal model that prescribes trade liberalization, privatization, macroeconomic prudence, and democratic capitalism. For example, after the collapse of the Bretton Woods system in 1971, Hayek's defense of a free banking system that allows for free competition among major currencies and for banks' fractional reserves "coincided" with the emergence of the Jamaica Accords of 1976 that legitimized a floating exchange rate system and strengthened Special Drawing Rights at the International Monetary Fund.

More recently, a parallel trend of paradigmatic applications in International Political Economy has emerged, during which competing schools thought have been employed simultaneously to explain the same event, be it financial crisis, development, international trade, or more broadly, economic globalization. For instance, "international laissez-faire and revisionist Keynesianism",<sup>12</sup> per economists Razin and Rosefelde (2011) were twin causes of the 2008 Global Financial Crisis. On the one hand, market fundamentalism and "laissez-faire" placed the government's emphasis on enhancing competitive efficiency, financial globalization, and trade liberalization. On the other hand, scholars of revisionist Keynesianism, notably Phillips and Samuelson, have, since the 1950s, promoted a budget strategy that "full employment could only be maintained with 'excess' monetary and/or fiscal stimulation accompanied by inflationary side-effects...(and) any deficit spending which benefited them (politicians) and their constituents would stimulate aggregate economic activity and employment".<sup>13</sup> While international laissez-faire leads to a volatile and often fragile international market, revisionist Keynesianism has created an incredible national debt for the United States and a too-big-to-fail mentality. In this case, both the Keynesian and the Hayekian "paradigms" possess a reasonable amount of explaining power and neither opinion is sufficient enough to account for the current complex state of affairs.

---

12 Assaf Razin and Steven Rosefelde, "Currency and Financial Crises of the 1990's and 2000's," *National Bureau of Economic Research, Working Paper 16754*, (2011):597.

13 Razin and Rosefelde, "Currency," 513.

To conclude this section, we refute Kuhn's ideas by arguing that a determined paradigm shift will not be the case in social science such as economics. Instead, we find that paradigms are sticky! All in all, social science diverges from natural science in the former's inherent tendency of value relevance and we ought to understand paradigms in social science in a more philosophical and humane way.<sup>14</sup> In the next section, we attempt to construct a causal link between emotion (mainly fear) and the persistence of different economic paradigms.

### **FEAR AS THE X FACTOR: ECONOMICS, REASON AND THE HUMAN CONDITION**

It is commonly thought that reason and emotion are two parallel lines considered dichotomous since the time of Plato.<sup>15</sup> In *Phaedrus*, Plato writes that reason is the horse that leads to salvation, whereas the road of emotion is one of lust and destruction. He created this seemingly true, yet false dichotomy as a learning tool, a mythos for conceptual purposes. In another work, *Philebus*, he continues this work albeit in a different fashion. Here, emotion is perceived as a complement to reason.<sup>16</sup> Both reason and emotion are two parts that compose the intellectual process. In this

---

14 Academically, there are always prominent scholars producing remarkable works along the line of "obsolete" paradigms. Empirically, different paradigms coexist to explain and provide remedies to the same socioeconomic event. Maybe we can stop by asserting that diversity is beautiful but the reasoning of why paradigms are sticky should go much deeper than this. Firstly, social science are qualitatively different from natural science. Although both can advance by abstraction and generalization, Max Weber argued that differences between natural and social science lie in the cognitive intentions of the researcher and that social scientists make "value relevant" choices of the human actors and actions they wish to explore. Also, based on the theory of empirical falsification, the great science philosopher Karl Popper adopted a "conjecturalism" stance against scientism that "all scientific knowledge is conjectural... due to an asymmetry between verification and falsification" (Artigas 1997, 5). Popper was joined by his lifelong friend F.A. Hayek in the objection of scientism: "the danger is now the opposite one of the predominance of scientism impeding the progress of the understanding of society." (Hayek 1952, 17). The danger of scientism, per Hayek is thus to treat men mechanically. While criticizing neoclassical economics, John Kenneth Galbraith denoted "imitative scientism" to the mainstream economics and suggested a more blurry line between normative and positive economics.

15 V J. McGill, *Emotion and Reason* (Springfield: Charles C. Thomas, 1954), xii.

16 McGill, *Emotion*, viii.

section, we will define these two faculties separately and discuss how they function together to define the competing paradigms that have come to explain modern economics. These very faculties make up our nature; it expresses humanity and the essence of our existence.

Emotions are universal: human beings are linked by this metaphysical substance. They are a vital part of the human experience; inseparable from the human condition however varied the historical context.<sup>17</sup> Emotions can be defined as

...a complex set of interactions among subjective and objective factors, mediated through neural and/or hormonal systems, which gives rise to feelings (affective experiences as of pleasure or displeasure) and also general cognitive processes toward appraising the experience; emotions in this sense lead to physiological adjustments to the conditions that aroused response, and often to expressive and adaptive behavior.<sup>18</sup>

As human entities, due to the simple biological functioning of our bodies, we, our perception and our environment, are all products of our emotions. These emotions respond to a perceived understanding of a reality and will lead to behavior that individuals may not have control over. Fear of given societal problems, economic instability and its consequences for example, will lead to a response that may be calculated using reason and intellect. Fear is one of the many basic, fundamental emotions which forms the X favor seemingly ignored or superficially forgotten by Economics. From this definition, we understand that fear, an emotion, plays an important role in the decision-making process. It shapes intellectual pursuits and is a significant part of being human.

In Politics, Aristotle argues that emotions are one of two variables needed to make sound moral, political decisions. He states: "...those who investigate politics must study the nature of the soul, in so far as the object of

---

17 Goodwin, J, J.M Jasper, and F. Polleta. *Passionate Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 2001), 10.

18 Paul R. Kleinginna Jr., and Ann M. Kleinginna. "A Categorized List of Emotion Definitions, with Suggestions for a Consensual Definition," *Motivation and Emotion*, 5 (1981):345.

his inquiry aids political understanding”<sup>19</sup> He creates the concept of *symphonia* to describe the relationship between emotion and reason. Thus, an understanding of emotion is a prerequisite for an understanding of politics.

Reason must also be explained to understand the role of emotion in the decision making process. Put simply, reason is the ability to think clearly to solve issues and achieve goals. This is linked to rationality which denotes achieving the best gains given limited means.<sup>20</sup> This is an important assumption of Economics. In Economics, people are anticipated to be rational beings in that they make choices based on a ranked order of preferences, calculating the costs and benefits of actions needed to achieve their goals.

Interestingly, reason and rationality are used interchangeably in social science. However, they are meant to be qualitatively different concepts.<sup>21</sup> The term reason has been hijacked by rational choice theorists, their epistemology and methodology of choice. This erodes the actual meaning of the concept as one that attempts to solve issues using logic. Epistemologically, reason does not denote some objective truth separated from human interference; for there is nothing more human than feeling emotion.<sup>22,23</sup> It is only assumed that the choices of our rational deliberations are human goals; the emotional aspect and the subject of investigation. However, such rational determination, for the sake of simplification, casts aside the emotional aspect that limits the range of choices available to the subject. The range of choices available is a product of the person’s emotional needs perceived as important to the subject in question. Using the two terms (reason and rationality) interchangeably erodes and confuses its actual meaning. Simplification that casts emotion aside for analytical purposes may have led to the dichotomization of emotion and reason, even when Aristotle meant them to be used in conjunction.

---

19 Marlene K. Sokolon, *Political Emotions: Aristotle and the Symphony of Reason and Emotion* (DeKalb: Northern Illinois Press, 2006), 5.

20 Sokolon, *Political Emotions*, 12.

21 McGill, *Emotion and Reason*, viii.

22 McGill, *Emotion and Reason*, 9.

23 Pascal said “the heart has its own reasons” meaning that emotions have rational motivations and goals.

Together, it can be argued that reason and emotion work together "...in the process of judging external events and motivating human social and ethical action".<sup>24,25</sup> Aristotle himself combines the two in *Nicomachean Ethics*, referring to the temperate person as someone who has "his appetites in symphony with his reason".<sup>26</sup> Ultimately, the intellectual consists of these two parts that combine to make him/her human; there is no escape from this fact, and no methodology can separate an academic from his/her passion, motivation and reason for being. In this sense, we challenge academics to consider their emotion before and during their intellectual process. Emotions, especially fear, are key elements in determining our goals and objectives.

Many argue, erroneously, that Economics is an emotionless, positivist and amoral subject of inquiry. This could not be further from the truth. We submit that Economics is a field defined by normative and moral principles constructed by emotions, specifically fear as the X factor. Normative commitments are determined by an expressed need, driven by fear, to save the world from a perceived evil. The field of Economics best describes the articulated drive that designates an evil and advocates methods to protect and preserve society. This is best illustrated by the examining the normative beliefs and goals of the founders of Economics. Adam Smith began the scientific study of Economics but not without his normative roots. He wanted to see a society that could operate free from the heavy hand of government; that every man would have the freedom to conduct himself in his own self-interest. Karl Marx, another economist, albeit a radical, vied for the elimination of private property for the emancipation of the proletariat, a term that is inherently emotional. Keynes and Hayek also had their normative beliefs that shaped their dogma. Here, we see an example of how reason and emotion are combined to create seemingly unmovable paradigms.

---

24 Sokolon, *Political Emotions*, 4.

25 Consider Antonio Damasio's study on the effects of brain damage to the ventromedial prefrontal region, the part of the brain associated with emotional response, more specifically, the area with the ability to think long-term and follow social rules (Sokolon, 41). If this area fails to function normally, then one would behave in a socially unacceptable way. Decision-making is thus impeded as optimal decisions can no longer be made.

26 Sokolon, *Political Emotions*, 13.

Keynes' career was renowned for his foresight and his proclivity for choosing the lesser of two evils. After World War I, he objected to the Versailles Treaty. In his book *The Economic Consequences of Peace* (1919), he argues large-scale reparations would harm Germany. He knew that the treaty would spawn greater discord. It is in this pragmatic orientation that Keynes wrote the *General Theory of Employment, Interest and Money* (1936). Prior to these tumultuous times, laissez faire economics were the dominant prescriptions.<sup>27</sup> After the Great Depression of 1929, it became clear to Keynes that the laissez-faire system had its faults. To Keynes, the goal was to create a managed form of capitalism to ensure stability. In "The End of Laissez-faire" he writes:

Many people, who are really objecting to capitalism as a way of life, argue as though they were objecting to it on the grounds of its inefficiency in attaining its own goals...Nevertheless, a time may be coming when we shall get clearer than at present as to when we are talking about capitalism as an efficient or inefficient technique, and when we are talking about it as desirable or objectionable in itself. For my part I think capitalism, wisely managed, can probably be made more efficient for attaining economic ends than any alternative system yet in sight, but that in itself it is in many ways extremely objectionable. Our problem is to work out a social organization which shall be as efficient as possible without offending our notions of a satisfactory way of life.<sup>28</sup>

Here, Keynes wanted to create a more stable and sustainable form of capitalism that was not subject to drastic and unexpected booms and busts

---

27 This meant that the government was to take a 'hands off' approach; let the free market lead and this would benefit humanity. This idea was forwarded by Adam Smith. He professed that only unregulated economic markets are the most efficient; government had no role to play in business and the production of goods and services. Smith argues: "Little else is required to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice; all the rest being brought about by the natural course of things." The government had to create the atmosphere for investment and let individual self-interest flow. This self-interest is the major contributor to this efficiency. If everyone produced what they knew best then this was beneficial for the community. Smith continues: "it is not from the benevolence of the butcher, the brewer and the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest."

28 John Maynard Keynes, *The End of Laissez-Faire* (London: MacMillan, 1926), 293.

cycles that would lead persons to turn to radical political alternatives, like Communism. Ultimately, Keynes argues that since the world suffered from the unfettered market, it was the duty of governments to step in and create full employment. Full employment brings about a content population and would ultimately discourage alternative movements. Keynesianism became acceptable because the Soviet Union had full employment, a strong working class and a stable economy; three attributes a Liberal Economy lacked during long periods of depression. Thus, Keynesianism was a compromise to maintain a western liberal economic society to prevent the spread of communism.<sup>29</sup> Thus, he wrote his general theory with this purpose in mind:

The purpose of the book as a whole may be described as the establishment of an anti-Marxian socialism, a reaction against *laissez-faire* built on theoretical foundations totally unlike those of Marx in being based on a repudiation instead of on an acceptance of the classical hypotheses, and on an unfettering of competition instead of its abolition.<sup>30</sup>

As can be seen here, Keynes' ultimate desire was to create a more sustainable form of capitalism, one that was friendly to the acquisition of wealth for the benefit of society. His theories came from his ethical, political ideological commitments, driven by an expressed fear of communism, to make capitalism better against this alternative. Hayek saw this as inherently bad and responded to Keynes with his own work.

*The Road to Serfdom* (1944) describes the normative underpinnings of Hayek. His life experiences dictated his opinion on Keynesianism and other forms of central planning. He writes on the dangers of following such policies knowing the potential for history to repeat itself:

The author has spent about half of his adult life in his native Austria, in close touch with German intellectual life, and the other half in the United States and England. In the dozen years in which this country has now become his home he has become increasingly convinced that at least some of the forces which have destroyed free-

---

29 John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Palgrave Macmillan, 1936), 384.

30 Keynes, *The General Theory*, 355.

dom in Germany are also at work here, and that the character and the source of this danger are, if possible, even less understood than they were in Germany. The supreme tragedy is still not seen that in Germany it was largely people of goodwill, men who were admired and held up as models in this country, who prepared the way, if they did not actually create, the forces which now stand for everything they detest.<sup>31</sup>

According to Hayek, the dangers of sliding into totalitarianism were not unique to Fascism and Nazism, but rather to any attempt to place centralized authority into the hands of a few. He writes:

Few are ready to recognise that the rise of Fascism and Nazism was not a reaction against the socialist trends of the preceding period, but a necessary outcome of those tendencies. This is a truth which most people were unwilling to see even when the similarities of many of the repellent features of the internal regimes in communist Russia and national-socialist Germany were widely recognised. As a result, many who think themselves infinitely superior to the aberrations of Nazism and sincerely hate all its manifestations, work at the same time for ideals whose realisation would lead straight to the abhorred tyranny.<sup>32</sup>

This quote establishes Hayek's normative motivation driven by the emotion of fear: that both Fascism and Nazism were not born as a response to socialism, but because of a fundamental authoritarian nature predicated by the need to control. Those who purport any form of centralized planning would therefore undercut man's natural right to govern. The potential for tyranny is too great; the distance from a democratic government toward authoritarian government is not a great one. He continues further:

Have not the parties of the Left as well as those of the Right been deceived by believing that the National Socialist Party was in the service of the capitalists and opposed to all forms of socialism? How many features of Hitler's system have not been recommended to us for imitation from the most unexpected quarters, unaware that they are an integral part of that system and incompatible with the free

---

31 F.A. Hayek, *The Road to Serfdom* (New York: Routledge, 2006), 3.

32 Hayek, *Road*, 4.

society we hope to preserve? The number of dangerous mistakes we have made before and since the outbreak of war because we do not understand the opponent with whom we are faced is appalling. It seems almost as if we did not want to understand the development which has produced totalitarianism because such an understanding might destroy some of the dearest illusions to which we are determined to cling.<sup>33</sup>

To Hayek, centralized planning is fundamentally discordant with a free and democratic society. Too much power would be placed in the hands of the few. Thus, any attempt to pursue the Keynesian way would essentially lead to the dissolution of the society many seek to preserve through government intervention. Hence, Hayek responds to Keynes not simply in a positivist way, but rather, through the acknowledgement of a normative foundation that must not be denied.

From these examples, we see how reason and emotional aspects of our being interact and work together to create and establish ideas and paradigms. This provides firm ground for our hypotheses and the reasons for Sticky Paradigms in economics. Economics is quite the emotional subject. Who gets what is a very emotional task as there will always be winners and losers to every economic decision due to scarcity. The next section will discuss the Freudian concept of the ego and its role in the inflexibility of intellectualism. Emotion creates ideas and ego continues the dialectic. Ultimately, these two intellectuals were stubborn, not solely because of their positivist conviction, but because their inherently different, morally based positions, desired to prevent a greater evil combined with ego. Academics may die but ideas never die; and academics stick to their guns.

## **STICKY PARADIGMS DEFINED**

So far, this argument illustrates how ideas are created as a product of emotion and reason. However, how does a paradigm stick? The ego plays a substantial role as part of the emotional institution in hindering paradigm shifts. Here, we introduce the subject of psychoanalysis.

Using the structural model of the mind theory of Sigmund Freud, we will discuss how ideas are developed in the mind. This will be done using his

---

<sup>33</sup> Hayek, *Road*, 6.

holistic theory of psychic structure that makes up the human mind.<sup>34</sup> There are three parts to this theory: the id, the ego and the superego. The id is the unconscious and the instinctual; that which what is programmed within us from since birth<sup>35</sup> It is a primitive aspect of the psyche that consists of aggressive and sexual, animalistic behavior.<sup>36</sup> It forms the mechanism for self-preservation and motivation. The ego and the superego are partly conscious.<sup>37</sup> The ego has a multiplicity of functions that involve rational thought, for example, perceptions, cognition, judgment and decision-making. It forms a bridge between the internal, our mind, and the external, the world and between the id and the superego.<sup>38</sup> It is developed by experiences with the outside world. Thus, the ego mediates between the unconscious and the conscious.<sup>39</sup> The superego forms the moral base of this tripartite theory and acts as a check on the id, ensuring that we behave in a socially acceptable manner. It places a demand upon the ego to act, not solely in a rational way, but in an empathetic and moral way.<sup>40</sup> With this structural model of the mind, how does this structure create ideas? Further, how does this relate to our main hypothesis, how emotion and reason create ideas?

To answer these questions, is it important to note that these three facets, the id, the ego and the superego, all make up the fundamental structure of the human mind. From our study, we submit that human behavior is regulated by this structure. Therefore, it is logical to argue that this structure governs human thought and rationality. To repeat, the human mind sits in the middle of a biological need to self-preserve (the id) and a simultaneous need to be acceptable to society (the superego). The ego stands in between these two, forming a compromise. The intellectual, if we assume he is human, is subject to these same anchors. Fundamentally, his or her ideas are formulated by the id and the superego, the need to self-preserve

---

34 Gertrude Blanck and Rubin Blanck, *Ego Psychology: Theory and Practice* (New York: Columbia University Press, 1994), 12.

35 Blanck and Blanck, *Ego Psychology*, 5.

36 Jacob A. Arlow, "The Structural Model," in *Textbook of Psychoanalysis*, ed. Richard G. Kopff and Edward Nersessian (Washington DC: American Psychiatric Press, 1996), 63.

37 Blanck and Blanck, *Ego Psychology*, 5.

38 Arlow, "Structural Model," 61.

39 Stephen Frosh, *A Brief Introduction to Psychoanalytic Theory* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012), 73.

40 Frosh, *Brief Introduction*, 74.

and the need to be acceptable to society. Hence, ideas are articulated by these forces. Both Keynes and Hayek wanted to create a theory to preserve what they thought was a good society. They also wanted their ideas to flourish and become popular, or as Machiavelli would say, “have the ear of the Prince.” They expressed this need through their training: Economics.

Moreover, it is important to analyze how they react to those that accept and reject their intellectuality. Since the ego is developed by the interaction between the id and the superego, then it will be impacted by outside criticism. In turn, the ego, with the id and superego would respond. First, focusing on the id, the unconscious part of the psyche is always active, perpetually seeking satisfaction.<sup>41</sup> This forms the crux of self-protection, the basic and automatic response to a threat.<sup>42</sup> Many psychoanalysts deal with internal threats, a traumatic memory for example. Instead, I would like to focus on outside threats, such as the replacement of paradigms. No scholar would like to see their paradigm destroyed for some other equation which is why scholars defend their positions vociferously. Here, we must focus on the emotional attachment to that paradigm, instead of the paradigm itself. The ego’s defense mechanisms protect the paradigm from destruction. The ego has the ability to find solutions to attack which explains the stickiness of paradigms. This has been illustrated in the beginning of this paper with the discussion of continued and simultaneous existence of certain schools of economic thought or paradigms.

Heinz Hartmann goes into greater detail. He purports that the ego possesses elements such as defense and adaptation especially since it has to reconcile the needs of the id with the needs of the superego.<sup>43</sup> Focusing on defense, the ego has the ability to respond to attack. Using its capability to rationalize, the ego can find a plethora of solutions to these attacks. Thus, the ego, the part of the mind that rationalizes, will use its power to give reason for the failure of the paradigm. It will find the evidence it needs to prevent the paradigm from sinking into a perceived oblivion, fulfilling the superego’s need to become socially acceptable again.

---

41 Frosh, *Brief Introduction*, 9.

42 Frosh, *Brief Introduction*, 56.

43 Blanck and Blanck, *Ego Psychology*, 19.

This Freudian investigation is interested in the dark recesses of the mind. Every man, woman and child in existence is subjected to their personality and within that personality lays this very structure. This structure impacts the way a person thinks and functions in society and also in academia. Academics, contrary to their self-perception, are just like everyone else. Moreover, there are no methodologies that exist today that can separate the individual from their psyche. This line of thought is related to the Neo-Gramscian assumption that dictates that: “No one has ever devised a method for detaching the scholar from the circumstances of life, from the fact of his involvement with a class, a set of beliefs, a social position, or from the mere activity of being a member of society”.<sup>44</sup>

## HEGEL’S DIALECTIC IN EXPLAINING STICKY PARADIGMS

In the previous sections, we have employed examples jointly with an Aristotelian framework on human emotion and a Freudian investigation on mind structure. In this last part, we contrive to synthesize our analyses into a philosophical “super-structure”, using the logic of idealistic dialectic.

German philosopher Georg W.F. Hegel, in his works on the science of logic as part of *the 1830 Encyclopedia of the Philosophical Science* introduced a comprehensive architecture to accommodate the developments of science, art, history, religion, and even our existence in the universe. Based on Hegel’s reasoning, contradictions and oppositions are inherent to people’s minds: these tensions coexist by proving each other wrong in the negation of negation and together they constitute Hegel’s essential thinking of dialectic. Hegel defined his idealist dialectic:

In its true and proper character, Dialectic is the very nature and essence of everything predicated by the mere understanding--- the law of things and of the finite as a whole... by Dialectic is meant the indwelling tendency outwards by which the one-sidedness and limitation of the predicates of understanding is seen as in its true light, and shown to be the negation of them.<sup>45</sup>

---

44 Edward Said, *Orientalism* (New York: Random House, 1978), 10.

45 William Wallace, *Hegel’s Philosophy of mind / Tr. from the Encyclopaedia of the philosophical sciences, with five introductory essays* (Oxford: The Clarendon Press, 1894), 116.

*Sticky paradigms in Social Science:  
The role of emotion and ego in the case of economics*

In other words, Hegel saw everything surrounding us as an instance of Dialectic, which constantly transforms into its opposite. Everything has two sides: positive and negative; they are united and made part of its nature. For example, in Hegel's view, living and dying are two interchangeable forms of life; being and nothing are integrated as becoming; extreme anarchy and extreme despotism naturally lead to one another.

Hegel further constructed a three-step model of development to explain the indefinite nature of everything: the emergence of a thesis will automatically give rise to an antithesis; tensions between the thesis and the antithesis are resolved into a synthesis. To shed light on the evolution of science, such a synthesis signifies the existence of a discipline while both the thesis and the antithesis are differing schools or paradigms within the discipline. To emphasize, Hegel stressed that the development of a true science should be cumulative, dialectical and ultimately infinite:

An infinite system of true propositions free of logical contradiction (a comprehensive consistent system of knowledge) is approached by logically contradictory statements in the world. In part by such contradiction in the history of knowledge, such science is gradually, dialectically constructed. The systematic truth is essentially a result.<sup>46</sup>

Moreover, through the Doctrine of Dialectic, Hegel in fact conveyed the thought of "negation of the negation" as the center of infinite thinking. The underlying logic is: the one side of a science is an indirect proof whose contradictoriness implies the truth of the negative side and vice versa. To connect this logic to Hegelian dialectic, one can argue: "The notion of the infinite is the negation of the negation, affirmation, being which has restored itself out of limitedness... It is the very nature of the finite to transcend itself, to negate its negation and to become infinite".<sup>47</sup>

Various schools of economic thought, acting as relational parts are integrated into the whole of Economics, as a general field of inquiry. Keynes'

---

46 Clark Butler, *Hegel's Logic: Between Dialectic and History* (Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 1996), 70-1.

47 John N. Findlay, "Comment on Hegel's Dialectic of the Organic Whole," in *Art and Logic in Hegel's Philosophy*, ed. Warren Steinkraus and Kenneth Schmitz (New Jersey: Humanities Press, 1980), 267.

avocation of government intervention co-exists with Hayek's claim for free market economy in a dialectical way without eliminating each pole. It has the potential to consider the existence of emotion and the ego as it creates room for negotiation as represented by synthesis. Moreover, emotion and reason work in unity by negating or invalidating one another in the fashion of negation of the negation. Together, they constitute the mental basis of intellectual self-soothing.

Further, the ego operates in-tandem with the id and the superego to explain our attachment to ideas. Intellectualism and paradigms are unable to change or shift because of the structure of the human psyche. It is in this sense that academic exercises, such as this one, cannot be considered pure science; being human erodes this. Paradigms are not simply an objective theory created by the rational individual. The idea is contaminated by the very mind that conceived it. This is because of the psyche. Therefore, human beings are not quite the rational beings. Rather, 'rationality' must be seen as an equation that includes not simply reason, but the id and the superego. Our primal instincts combined with our need to be acceptable to society will inevitably destroy the very idea we hope to convey. Thus, combining reason with emotion, paradigms become mythical.

Myths are constructed to "inspire people to act and create reality".<sup>48</sup> According to George Sorel, Marxism, for example is a myth in that it does not have to be factual: it simply serves as a rallying cry to convince the working class to act. Myths need not be rooted in truth, only emotion; they are not "descriptions of things, but determinations to act".<sup>49</sup> Since emotion is involved, myths cannot be easily destroyed. Sorel illustrates this: "A myth cannot be refuted, since it is, at bottom, identical with the convictions of a group, being the expression of these convictions in the language of movement..."<sup>50</sup> Here, politics and struggle are not based upon fact or rationality, but are instead rooted in terms of emotion and lies for the purpose of survival. A scholar's determination to preserve his/her ideas emerges from a need to be accepted by the academic community. This is the philosophical essence of Sticky Paradigms. It provides a more

---

48 Carl Cohen, *Communism, Fascism and Democracy: The Theoretical Foundations* (New York: Random House, 1967), 320.

49 Cohen, *Communism*, 320.

50 Cohen, *Communism*, 324.

profound explanation for the existence of multiple paradigms. Economic theories are thus formed; it is the mythos of academia.

Through our careful examination on the relationship between and among different paradigms in the history of Economics, we notice that the hypothesis of paradigm shifts does not hold for the development of social science; instead, “old” paradigms stick via the normative commitment as well as the psychological persistence of the great minds behind them.

## **CONCLUSION**

We are puzzled by a big question: what explains progress in social science? Taking on the science of Economics, we hypothesize that it is emotion that renders a multiplicity of paradigms in harmony with each other. In order to validate our hypothesis, we approach the research question with a hierarchical structure of four layers. Firstly, we document a historical review of the evolution of economics from Smith to Friedman, with emphases on the works of Keynes and Hayek, as two representing paradigms. In doing so, we demonstrate both intellectually and empirically that different paradigms operate in parallel simultaneously, rather than at different times. On one hand, not a single school of thought can occupy the whole of Economics, even at its height of dominance. On the other hand, different paradigms are often used in cooperation to explain complex real-world events, such as financial instability and economic governance.

Secondly, we follow Aristotle’s reasoning on emotion and reason to explain the persistence of different paradigms at one time in Economics, both aimed at improving capitalism. Keynes and Hayek grounded their ideas in differing normative orientations based on their personal experience. Struck by the miseries of the Great Depression and worries about the advent of communism, Keynes decided that proper government intervention is necessary to save capitalism from self-destruction; while burdened by a centralized economy and troubled by its tendency to lead to authoritarian control, Hayek insisted that a free economy is essential to a free society. In both cases, emotion, in close relation with reason accounts for their different gestures.

Thirdly, we utilize the structural theory of Sigmund Freud to define the inertia of paradigms. Specifically, the id-ego-superego framework is used to

illustrate why paradigms do not shift in a clear fashion. It is the normative commitment of each representing scholar to making the capitalist economy better that constitutes sticky paradigms. Additionally, the inability to shift also emerges from scholars' personal attachments to their theories.

Lastly, we distil our analyses with a philosophical focus. Hegelian dialectic is applied to our hypothesis of sticky paradigms. Economics, as every other science, is an infinite essence of being that is made up of opposing parts, and thus is dialectically constructed. Economics, or broadly social science, manifests itself in a set of contradictions, but it ultimately integrates without reducing one to the other.

Certainly, the intellectual history of social science is far from closed. Our project serves as a detailed account of the complexity and sophistication of social science. As scholars, we cannot be free from all worldly weights, demands, requirements, and pressures. However, we must attempt to fully pursue creative, innovation and unconventional thinking.

## WORKS CITED

- Robbins, Lionel. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London: Macmillan, 1932.
- Arlow, Jacob, A. "The Structural Model" *Textbook of Psychoanalysis* ed. Richard G Kopff and Edward Nersessian. Washington DC: American Psychiatric Press, 1996
- Artigas, Mariano. "The Ethical Roots of Karl Popper's Epistemology". *Unpublished text*, July 1997.
- Blanck, Gertrude and Blanck Rubin. *Ego Psychology: Theory and Practice*. New York: Columbia University Press, 1994.
- Butler, Clark. *Hegel's Logic: Between Dialectic and History*. Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 1996.
- Cohen, Carl. *Communism, Fascism and Democracy: The Theoretical Foundations*. New York: Random House, 1967.
- Findlay, John N. "Comment on Hegel's Dialectic of the Organic Whole." In *Art and Logic in Hegel's Philosophy*, edited by Warren Steinkraus and Kenneth Schmitz, 233-37. New Jersey: Humanities Press, 1980.
- Frosh, Stephen. *A Brief Introduction to Psychoanalytic Theory*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.
- Goodwin, J, J.M Jasper, and F. Polleta. *Passionate Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- Griswold, Charles, L, Jr. "Adam Smith" *Political Philosophy* ed. Steven M. Cahn. New York: Oxford University Press, 2005
- Hamilton, Alexander. "Report on the Subject of Manufacturers". Communicated to the House of Representatives, December 5, 1791.
- Hayek, F.A. *The Road to Serfdom*. New York: Routledge, 2006.
- Hayek, F.A. "The Use of Knowledge in Society". *The American Economic Review*, Vol. 35, No. 4 (1945): 519-530.
- Hayek, F.A. *The Counter-Revolution of Science: Studies in the Abuse of Reason*. Free Press, 1952.
- Hayek, F.A. *Denationalization of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*. The Institute of Economic Affairs, 1976.
- Keynes, John Maynard. *The Economic Consequences of Peace*. London: MacMillan, 1919.
- Keynes, John Maynard. *The End of Laissez-Faire*. London: MacMillan, 1926.

- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment Interest and Money*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1936.
- Kleinginna, Paul, R Jr., and Kleinginna, Anne, M. "A Categorized List of Emotion Definitions, with Suggestions for a Consensual Definition," *Motivation and Emotion*, 5 (1981): 345-79.
- Kuhn, Thomas S. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1962.
- McGill, V. J. *Emotion and Reason*. Springfield: Charles C. Thomas, 1954.
- Razin, Assaf and Steven Rosefelde. "Currency & Financial Crises of the 1990's and 2000's," *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 16754 (2011):499-530.
- Said, Edward. *Orientalism*. New York: Random House, 1978.
- Smith, Adam. "The Wealth of Nations." In *Political Philosophy: The Essential Texts*, edited by Steven M. Cahn, New York: Oxford University Press, 2005.
- Sokolon, Marlene, K. *Political Emotions: Aristotle and the Symphony of Reason and Emotion*. DeKalb: Northern Illinois Press, 2006.
- Stearns, Peter N. and Carol Z. Stearns. "Emotionology: Clarifying the History of Emotions and Emotional Standards." *The American Historical Review* Vol. 90, No. 4 (1985): 813-83.
- William Wallace. *Hegel's Philosophy of mind / Tr. from the Encyclopaedia of the philosophical sciences, with five introductory essays*. Oxford: The Clarendon Press, 1894.



# La evolución del impacto de las TIC como soporte del gobierno electrónico en el ejercicio de la administración pública -Caso Colombia

*The evolution of the impact of ICT as support of e-Government in the exercise of the public case management Colombia*

**Recibido:** Octubre 16 de 2013 **Aprobado:** Diciembre 11 de 2013

---

**JAIRO AUGUSTO ORTEGÓN BOLÍVAR\***

\* Doctor en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya UOC, Ingeniero Electrónico, Especialista en Administración de Empresas Universidad Colegio Mayor del Rosario, Magíster en Teleinformática Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Docente Investigador del Programa de Ingeniería Electrónica de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia. [jortegonb@yahoo.com](mailto:jortegonb@yahoo.com)

## RESUMEN

El presente artículo contiene parte de los resultados obtenidos como producto del desarrollo de una tesis doctoral denominada “*El impacto de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la operatividad del Gobierno Electrónico de Bogotá D.C., en relación con el ciudadano involucrado en el sector de la educación*”, que se desarrolló con la Universitat Oberta de Catalunya UOC de España, desde el año 2005.

En la tesis antes citada, se efectuó un estudio científico sobre el impacto del uso intensivo de las *Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)*, y en especial, de Internet en la operatividad del *Gobierno Electrónico de Bogotá DC*. Dentro de su marco de referencia, se realizó entre otras indagaciones, una mirada acerca de cuál había sido el desarrollo del *Gobierno Electrónico* en el ámbito nacional de Colombia, destinado al servicio ciudadano, y esa evolución se presenta en este escrito, con fecha de corte, 31 de diciembre de 2011.

## PALABRAS CLAVE

TIC, gobierno electrónico, agenda de conectividad, gobierno en línea, plan digital, indicadores de gestión.

## ABSTRACT

This article contains the results of product development of a doctoral thesis entitled “*The Impact of Information Technologies and Communications operability of electronic government in Bogotá DC regarding the citizen involved in the education sector*” that was developed with the Open University of Catalunya UOC of Spain since 2005.

In the above argument, a scientific study on the impact of intensive use of Information Technology and Communication (ICT) was performed, and in particular, the operation of the Internet in e-government of Bogotá. Within its framework, was conducted from other investigations, a look about what had been the development of e-government at the national level in Colombia intended for civic service, and that evolution is presented in this paper with cut-off date, 31 December 2011.

## KEYWORDS

ICT, e-Government, connectivity agenda, government online, digital plan, management indicators.



## INTRODUCCIÓN

El presente artículo está destinado a presentar y analizar los resultados obtenidos como producto de una investigación científica, que permiten dar respuestas a preguntas que conforman el problema de la presente indagación, enfocadas al estudio de las TIC como soportes de la *Administración pública* nacional, así como a confrontar, matizar o negar la hipótesis propuesta en esta exploración. Las preguntas aludidas son las siguientes:

¿Cómo benefician las TIC, el desempeño de la *administración pública* nacional, referente a su gestión frente a los requerimientos ciudadanos?

¿Por qué mejora la eficiencia y la eficacia de la *administración pública* nacional con la adopción y uso de las TIC?

¿Cómo se beneficia la ciudadanía colombiana con el acceso y uso a las TIC?

Del mismo modo la hipótesis expuesta para la solución de las anteriores preguntas supone lo siguiente:

“La adopción y uso de las TIC como soporte del Gobierno Electrónico (*e-Gobierno*)<sup>1</sup> de Colombia, impacta favorablemente la gestión de la *administración pública* en eficacia y eficiencia (*e-Administración*)<sup>2</sup> por cuanto estaría beneficiando al ciudadano como un medio facilitador efectivo para el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado y de otra parte el ciudadano se estaría sirviendo de las TIC, por cuanto las mismas le permitirán ahorrar tiempo, lo cual representa para el ciudadano beneficios económicos en gastos de desplazamientos innecesarios, simultáneamente, le facilitaría el acceso y uso al conocimiento y de esta forma mejorar su calidad de vida.

---

1 *e-Gobierno (Gobierno Electrónico)*: se define aquí como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las administraciones públicas combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas (Comisión Europea, 2003a).

2 *e-Administración*: Este término denota la adopción, uso y utilización de las TIC en la provisión de información y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, es decir, una dinamización de la gestión administrativa de las organizaciones, la atención a los ciudadanos y la comunicación con otros actores del exterior (Criado, 2009).

Así mismo, la *administración pública* nacional estaría cumpliendo su gestión gubernativa más eficiente y eficazmente al hacer uso de las TIC, por cuanto le facilitaría su relación con otras *administraciones públicas*, así como con otros actores tanto públicos como privados (*e-Gobernanza*),<sup>3</sup> a fin de que la provean de recursos y apoyo para optimizar su gestión en los servicios que le presta al ciudadano”.

Para el logro de lo planteado, se requiere entonces realizar una revisión del estado del arte correspondiente, la presentación de los resultados y su respectivo análisis. Es por ello que en primer lugar se presentarán las acciones que ha emprendido la *administración pública* nacional a través de políticas estatales que implican con gran peso, una secuencia de planes nacionales (Agenda de Conectividad, Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación – PNTIC y el Plan Vive Digital) con corte a 31 de diciembre de 2011.

Para el caso de la *administración pública* nacional, los presidentes que han tenido la responsabilidad de incluir las TIC en su gestión para la conformación de su respectivo *Gobierno Electrónico* nacional han sido hasta el momento los siguientes: Ernesto Samper Pizano (1994-1998), Andrés Pastrana Arango (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002- 2010), Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).

## **METODOLOGÍA**

La metodología de investigación empleada se fundamentó en el *estudio de casos*. El método de trabajo elegido fue un enfoque cualitativo, y para este caso, se usaron instrumentos cualitativos y complementariamente cuantitativos. Con este tipo de análisis se pretendía comprender el proceso en el que tienen lugar ciertos fenómenos de comportamiento de los actores que conforman la *administración pública* nacional frente al impacto causado por las TIC, utilizando múltiples fuentes de evidencia, que facilitasen llegar a diferentes explicaciones, y que permitiesen cap-

---

3 *e-Gobernanza*: este enfoque de las tecnologías en la dirección de las sociedades democráticas denota la articulación en la participación activa de los ciudadanos y los actores en las redes de políticas y los núcleos de nuevos procesos de adopción de decisiones a través de la difusión tecnológica (Pratchett, 1999).

tar adecuadamente la heterogeneidad y el campo de variación de esta investigación (Hernández, 1997).

Asimismo, se integraron diferentes técnicas de recogida y análisis de datos, a fin de realizar una triangulación adecuada de los resultados, teniendo en cuenta las fuentes primarias y secundarias al alcance, así como el predominio de las técnicas cualitativas de análisis, utilizando el método de concordancia y diferencia, (Borge & Ferrer, 2005).

El empleo del estudio de casos se ha justificado dentro de las Ciencias Sociales, entre otras, por las siguientes razones:

1. El estudio de casos aplica, en lo esencial, a los métodos recomendados en la literatura de estudios de casos y análisis de procesos (análisis documental, entrevistas, encuestas, observación *in situ*, triangulación, análisis del contexto, etc.) que indican autores como Eisenhardt (1989).
2. Se aprovechan las cualidades del estudio de casos en su mejor potencial para concretar el abordaje de fenómenos complejos (como por ejemplo: el impacto de las TIC en la *administración pública* nacional de Colombia) mediante un enfoque epistemológico que facilite la adquisición de conocimiento y la generación de teoría, así como el propio contraste de la hipótesis (Yin, R., 1989).
3. Igualmente el estudio de casos es afín con el reducido número de unidades de análisis (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones MinTIC, el Ministerio de Educación Nacional, la Agenda de Conectividad, la Oficina Computadores para Educar, la Comisión Nacional de Comunicaciones-CRC, el Departamento Nacional de Planeación, entre otras), la adopción de métodos intensivos de recogida de datos dentro de las instituciones escogidas (se consultaron adicionalmente los pronunciamientos de agremiaciones y otras entidades como la Asociación Colombiana de Ingenieros Electrónicos, Mecánicos y Afines-ACIEM, la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones-CCIT, la Asociación Colombiana de Ingenieros de Sistemas-ACIS, el Centro de Investigación de las Telecomunicaciones- CINTEL), la presencia física del inves-

tigador *in situ*; y porque es un método dinámico, cualitativo de investigación, siendo lo más importante su aportación explicativa, y no exclusivamente descriptiva, acerca del fenómeno objeto de estudio (Doorewaard & Verschuren, 1999).

Finalmente, se escogió el estudio de casos debido a que sus resultados soportan una validez tanto interna como externa, por cuanto la misma asegura la fiabilidad por desarrollar. Fiabilidad entendida como la obtención de idénticos resultados por parte de un investigador que repitiera el mismo estudio, lo que se logra mediante la confección de un protocolo del caso (Yin, R., 1994).

## **1. AGENDA DE CONECTIVIDAD, AÑO 2000-2007**

Desde 1996 en el caso colombiano, se encuentra que hubo varias iniciativas por parte del gobierno nacional a través del entonces denominado Ministerio de Comunicaciones destinadas a fomentar el uso de las TIC en el país. Hacia 1997, se creó el *Consejo Nacional de Informática*, el cual estaba conformado por representantes del gobierno y el sector de las telecomunicaciones donde tomaron parte entidades públicas y privadas, de carácter tanto distrital como nacional. Los productos de este Consejo se tomaron como insumos para una posible construcción del primer *Plan Nacional de Informática*; con base en dichos productos el *Consejo Nacional de Informática* publicó en abril de 1997, un documento denominado “*Lineamientos para una Política Nacional de Informática*”; posteriormente, y con el propósito de catalizar aún más esta corriente de teleinformática aplicada, se conformó el *Foro Permanente de Alta Tecnología* donde también tuvieron cabida, además de los anteriores participantes, los representantes de la Academia. Sus resultados se plasmaron en un documento denominado “*Bases para una Política Nacional de Informática – Análisis Temático*”.

Con el cambio de gobierno nacional, se produjo el Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 denominado “Cambio para Construir la Paz” y en ese Plan se definieron objetivos gubernamentales en materia de telecomunicaciones, tendientes a lograr un aumento de la productividad y la competitividad, y a consolidar un proceso de descentralización del aparato estatal.

Sin embargo, los cambios gubernamentales utilizando *TIC*, se inician realmente con la introducción, implementación e implantación de las *TIC* en el año 2000 con la promulgación por parte del gobierno nacional de la *Agenda de Conectividad*.

Consultando la información emitida en su momento por el Ministerio de Comunicaciones, hoy denominado *MinTIC*, se encontró que el gobierno nacional, tratando de evitar que el país se rezagara de los cambios culturales y tecnológicos que estaban transformando a la humanidad en los inicios del siglo XXI, estableció una política de largo plazo orientada a lograr una penetración masiva de las *TIC* en Colombia y para ello creó mediante el documento CONPES 3072 de febrero del 2000, la *Agenda de Conectividad*. En este documento el gobierno nacional expresó su visión de avanzar en el proceso de integrar las *TIC* como elemento fundamental del *Plan Nacional de Desarrollo Nacional* y garantizar el acceso equitativo y el universal a la información, así como el acceso y uso del conocimiento.

Esa visión del gobierno nacional de cómo implementar la *Agenda de Conectividad* buscaba los siguientes objetivos: *Transparencia, Participación ciudadana, Efectividad y Eficiencia*. Para ello se planteó el desarrollo de seis (6) estrategias fundamentales como son: *Infraestructura en línea, Gobierno en línea, Fomento a la inversión, Contenido colombiano en línea, Empresas en línea, Educación, capacitación y entrenamiento en línea*.

La *administración pública nacional* consideraba que los beneficiarios de dicha agenda eran: *la ciudadanía, las empresas y la administración pública en general*. Así mismo, pretendía articular su trabajo con el que realizaban en este campo las entidades del *gobierno, la comunidad, el sector productivo y la academia*, procurando así elevar el nivel de vida y el bienestar de la población colombiana.

Al entrevistar a la directora a cargo en ese momento (2007) de la *Agenda de Conectividad*, ingeniera *María Mercedes Mejía* (hoy *Viceministra del MinTIC*), afirmaba que las *TIC* habían experimentado un significativo avance en esos últimos años en Colombia. Así mismo, reconocía que ese avance se realizaba con diferente intensidad y velocidad en donde los diversos sectores de la sociedad, de la economía y del sector público del país habían comenzado a incorporar las tecnologías en sus actividades coti-

dianas. Los esquemas de desarrollo estaban estrechamente relacionados entre sí con los diversos sectores y evolucionaron en la aplicación de las siguientes estrategias:

1. Para el sector público, los lineamientos estratégicos estaban orientados a modernizar la *administración pública*.
2. En cuanto al sector privado y la comunidad, estos lineamientos estaban destinados a incrementar la productividad, la competitividad y posibilitar a los ciudadanos el acceso a las *TIC*.
3. En relación con la academia, se buscaba apoyar el desarrollo del sector de la educación en el país.

## **1.1 RESULTADOS OBTENIDOS**

Al revisar los documentos de *Rendición de Cuentas* de la *administración pública* nacional, así como el contenido de las entrevistas realizadas a directores y funcionarios de diferentes entidades, se encontró que para tal efecto el gobierno nacional impulsó el desarrollo, entre otros, de los siguientes proyectos:

### **1.1.1 DIMENSIÓN EXTERNA<sup>4</sup>**

Dentro de la *Dimensión Externa de las TIC en el Gobierno Electrónico de la Administración Nacional*, en el informe del MinTIC se encuentra que: para formalizar y propender al logro de los objetivos de la *Agenda de Conectividad* y montar en una plataforma oficial sus proyectos de alto impacto, el gobierno nacional optó por oficializar todas sus acciones relacionadas con la adopción y uso de las *TIC*, a través de actos administrativos emitidos por medio de organismos oficiales como la *Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la administración pública*.

---

<sup>4</sup> **Dimensión Externa:** Visión sociológica que considera que el objetivo a cubrir por parte de la Administración pública tomando como soporte las TIC está compuesto en primera instancia por los ciudadanos como receptores de servicios, de información y de atención pública, y también por las empresas privadas y asociaciones del país gestionadas desde la entidad gubernamental correspondiente (Salvador, 2004).

En cuanto a los servicios que efectivamente el Estado colombiano presta a los habitantes del país, denominados *Servicios de Gobierno en Línea e Intranet Gubernamental*, se incluyen los siguientes:

*Sistemas transversales y cadenas de trámites.* Corresponden a sistemas de información utilizados por varias entidades públicas de diferentes sectores, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. *El Sistema Centralizado de Consultas de Información (PIJAO):* utilizado por entidades públicas, el cual permite a los ciudadanos reducir de días a minutos el tiempo requerido para obtener información en investigaciones sobre lavado de activos.
  1. *El Sistema de Información de Tecnologías de Información de la administración pública (SITI):* que busca dar información detallada y consolidada sobre la infraestructura tecnológica y soluciones informáticas de las diversas entidades del Estado.
  2. *La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE):* integra 18 entidades administrativas relacionadas con trámites de comercio exterior, quienes emiten las autorizaciones previas electrónicamente, lo que depende del producto que se desea importar o exportar.
  3. *Cadenas de trámites al servicio ciudadano:* Autorización de servicios de salud; Ventanilla Única Ambiental (licencias, permisos y salvoconductos ambientales); administración electrónica del subsidio de vivienda; registro electrónico de carrera administrativa; sistema electrónico para la Contratación Pública (SECOP), que permite la gestión contractual en línea para los procesos de licitación pública y selección abreviada de menor cuantía del orden nacional y del orden territorial.
2. *Sistemas sectoriales.* Son sistemas de información o soluciones informáticas desarrollados por entidades públicas de un sector en particular, dentro de los cuales vale la pena destacar:
  - *Registro Nacional de Conductores:* desarrollado por el Ministerio de Transporte, permitía la consulta en línea de la licencia de conducción, lo que ha contribuido a reducir el tiempo para obtener la certificación de tres horas a minutos.

- *Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT)*: administrado por la Federación Colombiana de Municipios, a diciembre de 2007 ha registrado 8.201.123 infractores. El sistema permite el pago de comparendos a nivel nacional. La obtención del paz y salvo pasó de cinco días a dos horas.
- *Radicación en línea de Servicios de Propiedad Industrial y notificación electrónica*: El sistema permite una disminución de pasos requeridos para el proceso: de 6 a 3. El trámite se ha simplificado, pues se emplean sólo dos minutos por resolución para el proceso de notificación.
- *Registro Único de Afiliados a la Protección Social (RUAF)*: en éste se registran los ciudadanos afiliados a salud, pensiones, cesantías, riesgos profesionales, cajas y subsidios, pensionados y asistencia social.
- *Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social*: permite realizar los pagos de la seguridad social a través de un formulario único y totalmente en línea.
- *ICFES Interactivo*: con este sistema, el registro y la consulta de resultados de las pruebas del ICFES dejaron de ser presenciales y se realizan totalmente en línea.
- *Solicitud, legalización, pago y liquidación de créditos educativos del ICETEX*. Este sistema ha generado una reducción de costos indirectos para la solicitud y legalización del crédito y el estudio del deudor solidario se realiza de forma inmediata.
- *Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (RENATA)*. Esta red provee una plataforma avanzada de colaboración para el desarrollo de la educación, la investigación, la innovación y la cultura entre las universidades públicas, privadas y otras instituciones.
- *MUISCA*: Este sistema, implementado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, permite que los contribuyentes utilicen el certificado digital para la presentación electrónica de las declaraciones de renta, ventas y retención en la fuente, lo cual representa el 95% del recaudo.

3. *Portales de acceso.* Son un punto de entrada a la información y servicios que las entidades públicas han provisto para los ciudadanos, como los siguientes:

- *Portal Único de Contratación (www.contratos.gov.co):* en éste, todas las entidades del Estado deben publicar la información sobre sus procesos de contratación.
- *Portal del Estado Colombiano (www.gobiernoenlinea.gov.co):* a diciembre de 2007, se encontraba publicada la información de 1.865 trámites y 931 sitios Web enlazados. Tenía un promedio mensual de 179.721 visitas.
- *Gobierno en Línea Territorial, GEL-T:* a través de este proyecto, 1.046 alcaldías y dos gobernaciones cuentan con la infraestructura tecnológica, el acompañamiento, la capacitación requeridos para implementar y mantener actualizado el sitio Web.

### 1.1.2 DIMENSIÓN RELACIONAL<sup>5</sup>

En cuanto a lo que tiene que ver con la *Dimensión Relacional de las TIC* en el *Gobierno Electrónico de la Administración pública nacional* y su relación con las empresas en general, se encuentra que la *Agenda de Conectividad* pretendía fomentar el uso de las TIC como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad, el acceso a mercados para el sector productivo, y como refuerzo a la política de generación de empleo. En este aspecto la *Agenda* trata de desarrollar un cambio en el modelo de negocios basado en el *Comercio Electrónico*,<sup>6</sup> con lo cual el país se involucra dentro del esquema de una nueva economía internacional.

---

<sup>5</sup> **Dimensión Relacional:** *Visión sociológica que evidencia el papel de la Administración pública como cliente o usuaria de servicios ajenos. Es decir la Administración hace uso de las TIC para relacionarse con otras administraciones públicas locales, regionales, departamentales, nacionales o internacionales que la surtan de recursos, así como con otras entidades sean públicas o privadas, las cuales a su vez son proveedoras de las necesidades gubernamentales, el resultado de esta interrelación y extrarelación redunda en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (Salvador, 2004).*

<sup>6</sup> **Comercio Electrónico (e-commerce):** *consiste en la compra y venta de productos o de servicios a través de medios electrónicos, tales como Internet y otras redes informáticas. Una gran variedad de comercio se realiza de esta manera, estimulando la creación y utilización de innovaciones como la transferencia de fondos electrónica, la administración*

Dentro de este marco se generó, en asocio de entidades como: Confecámaras, Cámara de Comercio de Bogotá y el Banco Interamericano de Desarrollo- BID- un proyecto como *PRYMEROS*, el cual buscaba mejorar la competitividad de las Pymes (Pequeñas y medianas empresas) a través de la aplicación de las *TIC* como herramienta de gestión de negocios y con el soporte del comercio electrónico. Como resultado de las acciones del proyecto *PRYMEROS*, a febrero de 2004 presentaba el siguiente balance:

2.000 empresas sensibilizadas, de ellas se diagnosticaron 470, etapa en la cual fueron atendidas las comunidades empresariales susceptibles de implementar tecnologías de comercio electrónico, mediante la asignación de un consultor experto en *e-commerce* y consultoría tradicional que se encargaba de detectar las verdaderas necesidades de los empresarios en materia de comercio electrónico y plantear una propuesta de mejoramiento que luego serviría de insumo para la última fase: implementación de planes de acción.

Posteriormente, y como tarea de primera línea se encuentra que la *Agenda de Conectividad* pretendía proveer al Estado de la conectividad que facilitase la gestión de los organismos gubernamentales y apoyara la función del servicio al ciudadano. Para tal efecto, la *Agenda* trató de impulsar los siguientes proyectos: *Gobierno en Línea* en el orden Nacional;<sup>7</sup> *Trámites en Línea*;<sup>8</sup> *Sistema Integral de Contratación*

---

*de cadenas de suministro, el marketing en Internet, el procesamiento de transacciones en línea (OLTP), el intercambio electrónico de datos(EDI), los sistemas de administración del inventario, los sistemas automatizados de recolección de datos, artículos virtuales (software y derivados en su mayoría), tales como el acceso a contenido "Premium" de un sitio web. Fue formalizada en Colombia a través de la Ley 527 de 1999 (Congreso de la República, 1999)*

**7 Gobierno en Línea:** *Es un punto de acceso integrado a la información y los servicios que ofrecen todas las entidades públicas en sus propios sitios en Internet (Gobierno en Línea, 2008).*

**8 Trámites en Línea:** *Modelo metodológico dividido en dos momentos: uno general aplicado a los municipios y uno avanzado para los entes descentralizados. Ambos contemplan las fases de información e interacción y transacción. La implementación de la Estrategia de los Trámites en Línea ha sido impulsada entre otras por normas como la directiva Presidencial No.2 de 2000, la Ley 812 de 2003, el documento Visión 2019, la Ley1151 de 2007 (Decreto 1151 , 2008).*

*Electrónica;*<sup>9</sup> *Intranet Gubernamental;*<sup>10</sup> *Sistema Centralizado de Consultas de Información.*<sup>11</sup>

Para destacar, dentro de esta *dimensión relacional* se encuentran las siguientes aplicaciones:

- *Registro de obras, actos y contratos en el Registro Nacional de Derechos de Autor:* a través de éste, los interesados registran las obras, con la característica particular de que tiene incidencia en otros veinte (20) países, según los acuerdos internacionales existentes. El sistema ha significado una reducción en tiempo para el ciudadano, de 16 a 11 días (31%) y una disminución en pasos de 4 a 1 (75%). Del 2006 al 2007 el 27% de los registros se reciben en línea.

Otros resultados dentro del desarrollo de esta *dimensión relacional*, se encuentran como dato concreto y con fecha 17 de mayo de 2007 (celebración del Día Mundial de las Telecomunicaciones dedicado a Internet) que los resultados hasta esa fecha habían sido los siguientes: Se hallaban interconectadas y con acceso a Internet 6.700 instituciones públicas educativas, 848 alcaldías, 52 centros de gestión agroempresarial, 31 guarniciones militares, 201 hospitales, además de 1.364 Telecentros en todo el territorio nacional. Es necesario destacar que estos logros contaron con la cooperación de varios operadores que trabajan conjuntamente con el gobierno nacional liderados por Compartel (Programa de Comunicaciones Rurales) como son: Internet por Colombia S.A., E- América S.A., Unión

---

9 **Sistema Integral de Contratación Electrónica:** Permite la gestión electrónica de los procesos de contratación pública; Integración de los sistemas de información relacionados con contratación actuales; generación de información para la toma de decisiones (Decreto 1151, 2008).

10 **Intranet Gubernamental:** Programa de integración con los componentes necesarios (infraestructura tecnológica y plataforma de interoperabilidad) para que el Estado colombiano pueda compartir recursos, información y desarrollar trámites y servicios en línea, además de facilitar el acceso de todos los ciudadanos a su información. (Decreto 1151, 2008).

11 **Sistema Centralizado de Consultas de Información (SCCI):** Arquitectura de Web Services que facilita el intercambio de información entre entidades del sector gobierno, que pueden aportar información encaminada a detectar actividades de lavado de activos y de la financiación del terrorismo (Decreto 3420, 2004).

Temporal Comsat Inalámbrica, Unión Temporal Coldecon, Gilat Colombia S.A. y Telefónica S. A.

Para ese entonces y al examinar los datos proporcionados por entidades privadas como la firma CISCO en cuanto a conectividad en banda ancha, informaba que a diciembre de 2007 Colombia había alcanzado 622.767 conexiones de banda ancha, lo cual indicaba para ese entonces que la penetración de Banda Ancha era de 1,54%, sin embargo esta cifra estaba muy por debajo de países como Chile (6%), Argentina (3.2%) y Brasil (2.6%) para esas mismas fechas.

## **2.PLAN NACIONAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN PNTIC- 2008 – 2010**

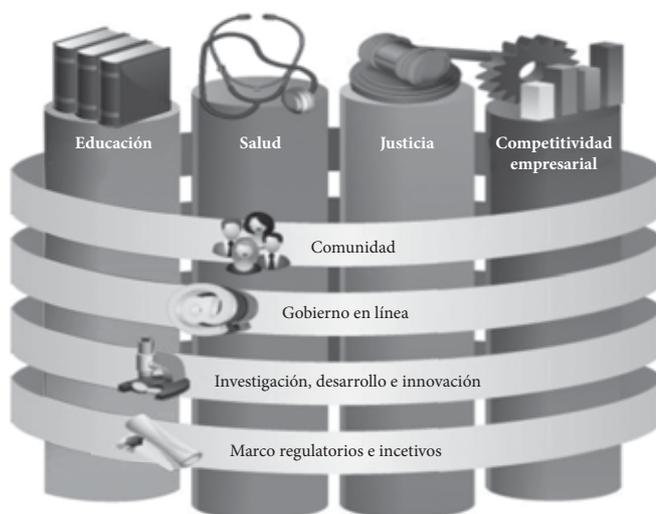
Continuando con la evolución de lo que pretendía originalmente el gobierno nacional con la creación de la *Agenda de Conectividad*, era necesario revisar el contenido del *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010* avalado por el documento CONPES 3457 de enero 29 de 2007. Allí se aspiraba lograr *un mejor Estado al servicio de los ciudadanos*, y simultáneamente se buscaba responder a compromisos internacionales contraídos por Colombia en la *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información* (Ginebra en el 2003 y Túnez en el 2005) en concordancia con la *Declaración de Santo Domingo*, lo tratado en la *Asamblea OEA* (2007) y lo convenido en la *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* (2007) específicamente en lo que se refiere a los compromisos adquiridos en San Salvador, y en la *II Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe*, de febrero de 2008. Con el propósito de procurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, el gobierno crea el nuevo *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación PNTIC 2008 – 2010*.

Ahora bien, para lograr el desarrollo del PNTIC se propusieron una serie de políticas, acciones y proyectos en ocho ejes principales, cuatro transversales y cuatro verticales.

Los transversales cubren aspectos y programas con efecto sobre los distintos sectores y grupos de la sociedad. Los verticales se refieren a programas que ayudarían a lograr una mejor apropiación y uso de las TIC en sectores considerados prioritarios para este PNTIC. Los ejes transversales

corresponden a: (1) *Comunidad*; (2) *Marco regulatorio*; (3) *Investigación, desarrollo e innovación*; (4) *Gobierno en línea*.

Los cuatro ejes verticales se refieren a: (1) *Educación*; (2) *Salud*; (3) *Justicia*; (4) *Competitividad empresarial*, tal y como se muestra en la Ilustración 1.



**Fuente:** Documento CONPES 3457 de 2007. Departamento Nacional de Planeación - Ministerio de Comunicaciones - Colombia

Al detallar un poco más el esquema descrito, se encuentra que **los ejes transversales** son los que contienen acciones con influencia sobre todos los sectores, a saber:

1. **Comunidad.** Pretende dar acceso masificado a las *TIC*, haciendo énfasis en la población vulnerable y en los discapacitados, y crear una cultura nacional de uso y apropiación de *TIC*.
2. **Gobierno en línea.** Lidera acciones orientadas a mejorar los servicios prestados por los gobierno nacional y regional, para lograr un crecimiento sustancial en el desarrollo económico y en la inclusión social de los colombianos.
3. **Investigación, desarrollo e innovación.** Se intenta jalonar cada uno de los sectores de los ejes transversales y posicionar a Co-

Colombia entre los tres países con mejor ubicación en los indicadores internacionales de uso y apropiación de TIC.

4. **Marco regulatorio e incentivos.** Busca crear una base necesaria para fomentar acciones de infraestructura, uso y apropiación de las TIC en todos los ejes verticales.

**Ejes verticales,** son aquellos que enmarcan las acciones de uso y apropiación de TIC en sectores específicos considerados críticos tales como:

1. **Educación.** Incorpora las TIC en el proceso educativo y de formación, para apalancar el cubrimiento y la calidad.
2. **Salud.** Promueve medidas que permitan impulsar la calidad de la gestión, la promoción, la prevención y la prestación eficiente de los servicios de salud a la población.
3. **Justicia.** Enfocada en facilitar recursos de TIC y promueve acciones que impulsen la eficiencia y la eficacia en la prestación de justicia.
4. **Competitividad empresarial.** Impulsa acciones orientadas a dar un salto en el desarrollo del sector productivo del país y en la adopción de soluciones tecnológicas adecuadas, con énfasis en las MIPYMES -micro, pequeña y mediana empresa-.

En resumen, el Plan PNTIC buscaba hacer énfasis en tres aspectos fundamentales:

1. Mejorar el acceso a la infraestructura.
2. Ayudar a la masificación de las TIC en las mipymes.
3. Consolidar el proceso del gobierno en línea.

## **2.1 RESULTADOS OBTENIDOS**

### **2.1.1 DIMENSIÓN EXTERNA**

Dentro del proceso de recolección de datos, se entrevistó a la directora a cargo en ese momento (2010) del *Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación PNTIC 2006-2010*, la socióloga Victoria Kairuz, quien destacó unos resultados como producto del desarrollo del *Plan* a su

cargo. Estos resultados, que se describen más adelante, fueron revisados y corroborados con otras fuentes como los informes producidos por el *MinTIC* y publicaciones en igual sentido emitidas por la *Comisión de Regulación de las Comunicaciones – CRC* donde se muestran los avances obtenidos en materia de *TIC* hasta julio de 2010 en el sector de las comunicaciones, producto de los planes y programas desarrollados hasta el momento, incluido el *PNTIC 2006-2010*; estos hallazgos se encuentran enmarcados principalmente por acontecimientos transformadores de la composición y el entorno del sector de las comunicaciones, como son:

- La aprobación de la Ley 1341 del 30 de julio de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la *Sociedad de la Información*, la organización de las *TIC*, y se crea la Agencia Nacional del Espectro –ANE, ente encargado de la optimización en el uso de un recurso escaso como es el espectro radioeléctrico. Los principales objetivos de la Ley consisten en desarrollar lineamientos para extender las *TIC* y promover el acceso, uso y propiedad de las mismas. La norma también propone proteger los derechos de los ciudadanos, regular el sector a través de la Superintendencia de Industria y Comercio, la Agencia Nacional del Espectro-ANE y la Comisión de Regulación de Comunicaciones-CRC.
- Durante el año 2009, el sector de telecomunicaciones en Colombia mostró una tendencia creciente, orientada principalmente a la masificación de los servicios de telefonía móvil y de acceso a internet. Los abonados de la telefonía móvil en el país ascendieron en diciembre de 2009 a 41,2 millones, generando la mayor participación de ingresos del sector.
- Igualmente se evidenció una tendencia al crecimiento del servicio de acceso a Internet a través de redes móviles. El informe de CRC también muestra que de cada 100 hogares colombianos, 23 poseen un computador. Esto se debe en parte a la exención de impuesto al valor agregado (IVA) que ha estimulado la oferta y la demanda de computadores en el país. Además se espera que la creación de 1699 telecentros Compartel en instituciones educativas incremente el acceso a las *TIC* y que el acceso a la banda ancha fomente la producción de contenidos.

- Sin embargo, se produjo una disminución de líneas de telefonía fija entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009.
- Para el sector de la Educación de la industria, el Congreso Nacional crea la Ley 1286 de 2009, por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, y se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, lo que permite también fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia. Se pretende a su vez, crear empresas de base tecnológica producto de la investigación, y así se podría formalizar un modelo económico que facilitaría, entre otros aspectos, generar una mayor fuente de empleo.

### **2.1.2 DIMENSIÓN RELACIONAL**

Como ya se mencionó con la promulgación de la Ley de TIC 1341, del 30 de julio de 2009, como nuevo marco de las telecomunicaciones en el país, también contribuyó a catalizar el desarrollo de la *Dimensión relacional* de las TIC, ya que entre sus principales objetivos se pretendía implementar lineamientos para extender las TIC y promover el acceso, uso y propiedad de las mismas. La ley estipula que tanto el gobierno como las empresas privadas deben funcionar como proveedores de servicios en lo referente a las TIC y desarrollo de contenidos para el sector público (por ejemplo, en educación). Insta por el uso eficiente de la infraestructura y los recursos existentes y estipula que los proveedores de servicios de TIC deben contribuir con el Fondo de TIC existentes que se utilizan para el desarrollo de estas tecnologías en las zonas sin servicio. También promueve la neutralidad tecnológica y la industria del software, aunque esto queda limitado por los acuerdos existentes entre el gobierno y las empresas de desarrollo de software.

Para garantizar el acceso a las TIC en las zonas urbanas y rurales con más carencias, el gobierno implementaría iniciativas educativas de amplio alcance y mejoraría el acceso a la infraestructura. Estas iniciativas resultarían esenciales en zonas no cubiertas por las empresas privadas.

Según la ministra de Comunicaciones María del Rosario Guerra de ese periodo (2010), una estrategia de *gobierno electrónico*, facilitada por la Ley de TIC, apuntaba a construir un gobierno más eficiente, transparente y

participativo mediante la provisión de mejores servicios a la ciudadanía y el sector privado a través de las TIC. Un principio fundamental de la estrategia era considerar a la ciudadanía como clientela de la *administración pública*, que merece servicios adecuados y eficientes, que signifiquen un ahorro de tiempo y dinero. La estrategia, por tanto, sería un proceso gradual, con la implementación de diversas fases de complejidad, tales como: fase de información en línea; Fase de interacción en línea; Fase de transacciones en línea; fase de servicios en línea; fase de democracia en línea:

Dentro del proceso de esa estrategia se encontraron evidencias de desarrollo de los siguientes programas:

1. *Red de información y comunicación estratégica del sector agropecuario (Agronet)*. Esta es una red que promueve el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y cuenta con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La red brinda información y conocimiento sobre nuevas técnicas para la seguridad alimentaria sustentable y la diversificación de los cultivos, a fin de mejorar la productividad y las oportunidades del mercado. Esta información está destinada tanto a las personas responsables de formular políticas como a los diversos grupos de interés de la cadena agrícola, especialmente los pequeños productores. Agronet también tiene alianzas con varios actores a fin de integrar otros sistemas de información a la red y extender los contenidos que se ofrecen.
2. *Portal Colombia Aprende*. Portal educativo creado por el Ministerio de Educación Nacional para ofrecer información y conocimiento a educadores/as, familias, investigadores/as y otros ciudadanos y usuarias. La Organización de Naciones Unidas-ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), lo considera uno de los tres mejores portales educativos de América Latina y el Caribe. El contenido se distribuye en varios niveles: preescolar, escuelas primarias y secundarias, y educación superior.
3. *SENA Virtual*. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) brinda formación vocacional gratuita a todos los ciudadanos y ciudadanas, de cualquier sector económico, con el fin de mejorar sus posibilidades laborales. El SENA tiene cobertura nacio-

nal y amplio reconocimiento debido a las oportunidades que ofrece a habitantes de zonas rurales aisladas que, de otro modo, no tendrían acceso a la educación.

Dentro de esta *Dimensión Relacional* también se encontraron hechos soportados en TIC, tales como:

- La Biblioteca Luis Ángel Arango con su red de 20 bibliotecas<sup>12</sup> y la Biblioteca Nacional de Colombia; museos como el Museo Nacional y el Museo del Oro; así como recursos nacionales y centros de investigación tales como Corpoica.
- La iniciativa Expreso Colombia (*un país que vive su cultura*), realizada por el Ministerio de Cultura, es un espacio virtual de difusión y promoción de eventos culturales como carnavales, ferias, celebraciones folklóricas, etc. Sus materiales audiovisuales se transmiten utilizando las TIC. Objetivo es hacer que los contenidos que se producen sean accesibles a la ciudadanía en general.
- Otro logro del gobierno nacional es la administración de Internet en Colombia, ya que la encargada de administrar el dominio.co en sus inicios fue la Universidad de los Andes. La nueva administración quedó en manos de una asociación provisoria de empresas privadas nacionales e internacionales. Con esta modificación, el gobierno esperaba incrementar a 500.000, los 26.300 dominios nuevos que se agregan cada año.

---

**12 Red de bibliotecas del Banco de la República:** esta red de bibliotecas facilita el acceso a: conocimiento, bienes y servicios culturales a toda la población de la nación. Igualmente colabora en el rescate, preservación, análisis y difusión del patrimonio cultural colombiano. Para cumplir con este fin tiene los servicios múltiples y muy diversas colecciones documentales, con materiales disponibles para todo tipo de usuarios (desde escolares hasta investigadores). Esta red está conformada por la Biblioteca Luis Ángel Arango y 20 bibliotecas más en las ciudades de Buenaventura, Cartagena, Florencia, Girardot, Honda, Ibagué, Ipiales, Leticia, Riohacha, Manizales, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja y Valledupar (Gobierno en Línea, 2008).

## 2.2 MIRADAS EXTERNAS E INTERNAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LAS TIC EN COLOMBIA

Visto lo anterior podemos resumir tal y como lo muestra la Tabla 1, cómo fue el comportamiento de la gestión del Estado colombiano calificado por los indicadores internacionales en materia de adopción y uso de las TIC comparativamente con algunos países del contexto mundial durante el desarrollo de este estudio y hasta el corte de este informe.

**Tabla 1.** Comparación de Indicadores sobre adopción y uso de las TIC

País	ICT(IDI) UIT 2008	NRU 2009- 2010	GCI 2009	e-Readi- ness 2009
USA	19	5	2	5
Canadá	21	7	9	9
Reino Unido	10	13	13	13
Corea	3	15	19	19
España	25	34	33	25
China	24	37	29	56
Chile	54	40	30	30
Grecia	30	56	71	33
Brasil	60	61	56	42
Colombia	63	60	69	50
Argentina	49	91	85	45

**Fuente:** Elaboración propia a partir de MinTIC de Colombia

Esta comparación se realiza teniendo en cuenta indicadores como el ICT Development Index (IDI),<sup>13</sup> el Networked Readiness Index (NRI),<sup>14</sup> el

<sup>13</sup> **ICT Development Index (IDI):** valora el nivel y la evolución de las TIC y está compuesto por 11 indicadores que cubren acceso, uso y habilidades relacionadas con las TIC (ICT Development Index, 2010).

<sup>14</sup> **Networked Readiness Index (NRI):** índice que busca medir el grado de preparación de una nación para aprovechar los beneficios de las TIC en todos los ámbitos de la sociedad (World Economic Forum, 2011)

Global Competitiveness Index (GCI),<sup>15</sup> el e-Readiness.<sup>16</sup> Los anteriores factores irrigan áreas como el desempeño propio del gobierno, el desarrollo de sus diferentes comunidades tanto de la parte urbana como de la rural, su futuro mediano como lo es su propio desarrollo a través de la investigación y la innovación. Con base en lo anterior y acorde con el desempeño obtenido por el gobierno nacional en materia de TIC y según la mirada de los entes externos anteriormente descritos, se puede deducir lo siguiente:

1. La Unión Internacional de Telecomunicaciones - UIT a través de su indicativo ICT Development Index (IDI) 2008 captura el nivel de avance de las TIC en 159 países en todo el mundo y compara los progresos de estos países entre 2002 y 2008. Para el caso colombiano, se confirma que la telefonía móvil en el periodo de estudio creció un 76%, el número de estudiantes por computador fue en promedio de nueve (9) y la penetración del acceso a la banda ancha fue de 46,1 %. Sin embargo, los valores de la IDI son generalmente mucho más altos en el mundo desarrollado. Ya que las tasas de penetración son superiores al 100% en la mayoría de países europeos, y casi dos de cada tres personas usan internet de banda ancha.

En cuanto a precios de la canasta de TIC, en general, los ciudadanos en los países desarrollados gastan más del 10% de sus ingresos mensuales en servicios de TIC, y los de los 40 países con las puntuaciones más altas del IDI consumen sólo valores en torno al 2% de sus ingresos. En contraste, países como Colombia, nuestros coterráneos se enfrentan a cargos más altos

---

**15 Global Competitiveness Index (Índice de Competitividad Global) GCI:** establece la habilidad de los países para proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos. Evalúa un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible de un país en el hoy y a mediano plazo. Este índice es desarrollado y publicado anualmente desde 1979 por el Foro Económico Mundial (N-Economía, 2011).

**16 e-Readiness:** Calcula el grado de preparación para uso de las TIC y tiene en cuenta seis criterios: infraestructura de conectividad y tecnología; entorno de negocios; entorno social y cultural; entorno legal; visión y política gubernamental y adopción de empresas y consumidores. Este ranking evalúa la tecnología, economía, política y activos sociales en 70 países y su impacto acumulativo sobre sus respectivas economías de la información (Observatorio indicadores de Gobierno, 2006).

del orden superior al 15% de los ingresos mensuales de una persona promedio. Todos estos esfuerzos realizados por Colombia representaron tan solo estar clasificados en el puesto 63 entre 161 países.

2. En lo relacionado con el Networked Readiness Index (NRI) 2010 publicado en el Foro Económico Mundial, índice que busca medir el grado de preparación de una nación para aprovechar los beneficios de las TIC en todos los ámbitos de la sociedad, se observa que Colombia avanzó cuatro posiciones en el *Índice de Potencial para la Conectividad*, es decir, que para este ítem se ubicó en el puesto 60 entre 133 economías evaluadas; o sea cuatro posiciones más arriba que aquella obtenida para el 2009 entre 134 países, lo que expresa una mejora a escala mundial del país en TIC, así como en el potencial de estas para apoyar la inserción de Colombia en las economías globales.

Adicionalmente, el Network Readiness Index (NRI) evalúa las debilidades y fortalezas de las TIC de los países, según el ambiente ofrecido por una nación para el desarrollo y la utilización de estas tecnologías; la preparación y disposición de los individuos, empresarios y gobierno para aprovecharlas y la efectiva utilización de las TIC por parte de los actores mencionados. Los resultados del 2010 ubican a Colombia por encima del 55% de los economías analizadas (puesto 60), lo que representa un avance de tres puntos porcentuales respecto al año anterior y mirando retrospectivamente los resultados anteriores es comparativamente la mejor posición hasta ese momento de Colombia en su esfuerzo potencial para la conectividad: 18 puntos porcentuales arriba de su resultado en 2005.

El desempeño del país en materia de conectividad en el 2010, permitió a Colombia sobrepasar a ocho países que antes lo superaban: Sudáfrica, Jamaica, Kuwait, Brasil, Azerbaiyán, Turquía, Ucrania y el Sultanato de Brunei. Como era de esperarse, conforme a los desarrollos y resultados previos en el mundo, la primera posición ese año la ocupó Suecia, seguido por Singapur y Dinamarca. Suiza subió una posición y ocupó el cuarto lugar, mientras que Estados Unidos cayó dos posiciones y se ubicó en el quinto lugar. En América Latina, Chile logró el primer lugar y

Costa Rica el segundo, sin que se hayan producido cambios importantes con respecto al año anterior. Uruguay ocupó el tercer lugar y Panamá el cuarto.

3. Si observamos lo que muestra el Global Competitiveness Index - 2010 en el Foro Económico Mundial, lo que expresa este índice de competitividad es que la economía de Colombia ha crecido bastante, pero el país no es el más competitivo dentro de la realidad global. Sin embargo, Colombia parece que ha tenido una regresión en su desarrollo, ya que, volvió a sus inicios de los siglos XIX y XX, exportando oro, petróleo, carbón, y otras materias primas sin procesar, ni transformar (commodities) y cada vez relativamente menos productos de origen agrícola (café, flores, frutas) o industriales de bajo valor agregado.

Para el 2008, el tejido empresarial estaba compuesto esencialmente por unas 1.500 empresas grandes y unas 75.000 pequeñas y medianas (pymes), situación en declive que ha dejado ampliar su brecha de productividad frente a las economías avanzadas y, por lo tanto, sería menos competitivo que en los cinco años anteriores. Parece, entonces, que la gran transformación ha sido por el auge del sector de servicios, que desde hace años genera más de un 50% del PIB colombiano, orientado a satisfacer necesidades del mercado interno, como los servicios financieros, de telecomunicaciones, de educación y salud, que sin embargo están lejos de ajustarse a los estándares internacionales. Por lo visto entonces, Colombia creció pero sin generar suficiente empleo, sin reducir la pobreza, sin mejorar la creciente desigualdad, pero sobre todo, sin aprovechar esa dinámica económica para cerrar su brecha de productividad frente a economías más competitivas (Gaitán, 2010)

4. En lo concerniente al indicador E-Readiness, 2010, dada su complejidad el E-Readiness es considerado como el barómetro más importante en temas de adopción de *TIC* a nivel global, debido al análisis de más de 100 variables agrupadas en categorías como conectividad e infraestructura tecnológica, medioambiente de negocios, medioambiente social y cultural, marco legal imperante, política y visión gubernamental y adopción de *TIC* en empresas y ciudadanos.

Según este indicador, se posiciona a Chile en el lugar 30 entre 70 naciones, totalizando una puntuación general de 6.49 (de 10 unidades), lo que lo coloca como el país que más ha hecho en implementación de *TIC* en toda la región, superando a México (lugar 41), Brasil (lugar 42), Argentina (lugar 46), Trinidad y Tobago (48), Colombia (50), Perú (53) y Venezuela (55). En cuanto a los líderes en el mundo, Suecia desplazó al segundo lugar a Dinamarca, quedando de tercero Estados Unidos. En lo relacionado con Colombia todo el esfuerzo le valió para escalar dos posiciones; estaba en el puesto 52 y su calificación fue de 0,37.

En consecuencia, Colombia mejoró en los siguientes aspectos: ambiente regulatorio; ambiente de negocios; políticas estatales y visión; entorno social y cultural; adopción de consumo y negocio, aspectos que coinciden con los resultados encontrados, y se ve que el país cerró el 2010 con más de 20 millones de ciudadanos de Internet, dos millones trescientos mil son suscripciones de banda ancha. Eso destaca la importancia que han tenido los centros públicos de conexión, como cibercafé, escuelas, colegios, universidades y empresas para el desarrollo de la cultura de Internet.

Como ya se mostró, esto ha sido propiciado por el *gobierno electrónico* nacional a través de un trabajo acumulativo por medio de los diferentes programas que venían desde la *Agenda de Conectividad*. El pago de impuestos online por ahora está disponible para las empresas y se está extendiendo cada vez más hacia las personas. Sin embargo, comparativamente con otros países al país le falta mucho camino por recorrer.

### **3. PROPUESTA DEL PLAN VIVE DIGITAL 2010-2014**

En este momento de la historia 31 de diciembre de 2011, fecha de corte de esta investigación, se realizó un secuencial cambio constitucional del gobierno nacional y el presidente elegido traza una nueva hoja de ruta para el periodo de gobierno 2010-2014. El nuevo esquema pretende tener un crecimiento económico que sea más equitativo para los ciudadanos colombianos y lo plasma en el contenido del *Plan Nacional de Desarrollo*

de su administración denominándolo “Prosperidad para todos”, que en palabras del mismo mandatario quiere decir “más trabajo, menos pobreza y más seguridad para todos”.

Este *Plan de Desarrollo* tiene como soporte la activación de “cinco locomotoras (*innovación, agro, vivienda, infraestructura de transporte y el sector minero energético*) que al decir del mismo gobierno, a partir de su marcha tendrán unos rieles, el más importante de ellos será *la educación* y, principalmente *la calidad de la educación*”. Por tanto para cumplir con el anterior propósito dentro del texto del *Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos 2010 – 2014*, se incluye la participación de las TIC en el terreno de la *innovación* a través del *Plan Vive Digital*.

Con la implementación del *Plan Vive Digital*, el gobierno nacional considera entonces que las TIC son pieza clave para el desarrollo de la investigación y el desarrollo tecnológico (I+D), la utilización de plataformas tecnológicas en los procesos educativos, la innovación pedagógica y las competencias laborales.

Para el diseño y desarrollo del *Plan Vive Digital 2010-2014*, el MinTIC toma un modelo desarrollado por el Banco Mundial [WB2010b].<sup>17</sup> Este modelo le permite visualizar los distintos componentes que facilitarían la masificación del uso de Internet en la sociedad y sus interacciones. Esta modelación le posibilitaría analizar cuál es el estado de cada uno de los componentes incidentes existentes en el país y diseñar estrategias para incentivarlos. Una ilustración de la aplicación del *Plan Vive Digital 2010-2014*, basado en un *Ecosistema Digital*, se muestra en la Ilustración 2.

---

<sup>17</sup> [WB2010b] “**Building broadband: Strategies and policies for the developing world**”, World Bank, 2010 (*Plan Vive Digital*, 2011a).



**Fuente:** documento Plan Vive Digital 2010-2014. MinTIC - Colombia

Este *Ecosistema Digital* está soportado en un modelo de oferta y demanda para el mercado digital. La oferta está compuesta por la *infraestructura* y *los servicios* que son ofrecidos por los operadores, mientras que la demanda se generaría por parte de los *ciudadanos que usan las aplicaciones*.

El modelo descrito propone que: al estimular tanto la oferta como la demanda *de servicios digitales* se lograría un círculo de operación continuada, que se retroalimentará positivamente. Supone para el efecto propuesto que en Colombia se generarán más aplicaciones y contenidos locales útiles para el ciudadano y la microempresa, lo que haría que más ciudadanos se sintieran inclinados a adquirir el servicio de internet para poder usar estas aplicaciones. Si hay más ciudadanos, aprovechando las economías de escala en las telecomunicaciones, el costo final del servicio podría disminuir. Si se reduce el costo de los terminales y el servicio de internet, más ciudadanos podrían pagarlos. Al haber más ciudadanos en el país, los desarrolladores de aplicaciones encontrarían un mercado más amplio para nuevas aplicaciones.

Por consiguiente, los operadores estarían motivados a aumentar y mejorar su infraestructura. Se generaría, en consecuencia, un círculo de operación continuada en el cual los cuatro componentes se retroalimentarán positivamente, generarán más *infraestructura*, más *servicios*, más *aplicaciones* y atraerán más *ciudadanos* (Plan Vive Digital, 2011).

En suma, el *Plan Vive Digital* estimula los cuatro componentes del ecosistema digital mediante la *expansión de la infraestructura*, la *creación de nuevos servicios a precios más bajos*, la *promoción del desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales* y el *impulso a la apropiación tecnológica por parte de éstos*. Así, crea un círculo de operación continuada en el que existe más demanda de los ciudadanos, más aplicaciones para éstos, más y mejores servicios a precios más económicos, en una infraestructura moderna.

Por tanto, MinTIC considera que los cuatro componentes del ecosistema digital serían:

### **1. Infraestructura**

La infraestructura corresponde a los elementos físicos que proveen conectividad digital. Algunos ejemplos son las redes de fibra óptica desplegadas por el país, las estaciones de telefonía celular con sus equipos y antenas, las redes de pares de cobre, coaxiales o de fibra óptica, tendidas a los hogares y negocios.

Así mismo, MinTIC estima que para el 2014 todos los colombianos contarían con al menos una solución de conectividad gracias a una moderna autopista de la información.

### **2. Servicios**

Los servicios ofrecidos por los operadores hacen uso de la infraestructura y permiten desarrollar la conectividad digital. Para citar algunos ejemplos de servicios, éstos pueden ser el de conexión a internet, de telefonía móvil o el de mensajes de texto (SMS).

El MinTIC supone que en el 2014 los colombianos tendrán acceso a una oferta competitiva de servicios de última tecnología.

### **3. Aplicaciones**

Las aplicaciones hacen uso de estos servicios para interactuar con el ciudadano final. Estas aplicaciones pueden ser entre otras

los portales de redes sociales o de sitios de noticias para el servicio de internet, los sistemas de menús telefónicos de diversa índole dentro del servicio de telefonía móvil, o la banca móvil para el servicio de SMS.

El gobierno nacional considera que en el 2014 los colombianos tendrán una vida más fácil y productiva, debido a una amplia oferta de aplicaciones y contenidos digitales disponibles.

#### 4. Ciudadanos

En cuanto a los ciudadanos, estos hacen uso de las aplicaciones e indirectamente de los servicios e infraestructura para consumir y producir información digital. Los ciudadanos en este ecosistema son todos los que usan internet, telefonía celular o cualquier otro medio de comunicación digital.

Por tanto, el *Plan Vive Digital* proyecta que en el 2014 se habrá reducido la brecha digital en Colombia, a través de la capacitación y apropiación de las TIC.

### 3.2 RETOS A VENCER POR EL PLAN VIVE DIGITAL 2010-2014

En el momento de corte de la presente investigación, diciembre de 2011, a fin de presentar el informe final de lo auscultado, es prematuro, no es objetivo medir y describir el desempeño real de lo actuado hasta la fecha en relación con propuesto en el Plan Vive Digital 2010-2014. Su evaluación será materia de revisión del presente artículo, cuando el periodo del citado plan haya concluido, por ello no se mostrarán en esta publicación sus resultados y máxime si existe la probabilidad de que la duración del gobierno actual, se pueda extender por cuatro años más, lo que implicará que al terminar su vigencia seguramente se tendrán al respecto muchas realizaciones que merecerán una estimación circunstancial.

Lo cierto es que en Colombia, el 7 de agosto del año 2010, se posesionó un nuevo gobierno nacional y el panorama que esa *administración pública* tiene al frente no es muy halagador, por cuanto deberá sobreponerse a factores estructurales, políticos y sociales de vieja data y a otros factores extraordinarios de carácter ambiental que impactan a las dos colombias, el país urbano (el 68% de la población colombiana) y el país rural (el 32% de nuestra población). En cuanto a los factores estructurales, políticos y

sociales que nos aquejan indiscriminadamente de tiempo atrás tiene alta relevancia, la inequidad social.

En cuanto al país rural, en un informe de la PNUD entregado directamente al Presidente de la República el 28 de septiembre de 2011, titulado “Colombia rural: razones para la esperanza” ubican a Colombia entre los países con mayor desigualdad en América Latina debido a la alta concentración de la propiedad de la tierra en pocos propietarios, sumado al histórico conflicto rural de más de sesenta años. Este informe afirma que el 52 % de la gran propiedad rural está en manos del 1,15% de la población; mientras que el resto de la población tiene sólo pequeñas y medianas posesiones. Esa desigualdad se corrobora con la medición del coeficiente de Gini<sup>18</sup> para Colombia, indicador que evalúa que la desigualdad en nuestro país es del 0,85 (la cota máxima es uno), osea, que lo califica como uno de los más altos de América Latina.

Igualmente, el informe del PNUD explica que el conflicto rural tiene dos dimensiones: la agraria, por los enfrentamientos entre aquellos que tienen la tierra (entre ellos mismos, con terratenientes e inversionistas) y los que quieren acceder a ella (lo que se traduce en conflictos sociales, desplazamientos forzosos y despojo de tierras), y la propia confrontación armada (guerrilla, narcotráfico, paramilitarismo, autodefensas, delincuencia común que quieren el control de los territorios, corredores y población). Al tiempo que el informe denota que la situación se ha acrecentado por la debilidad institucional del Estado, la falta de servicios públicos, la marginalidad de la población rural y la distorsión del uso del suelo.

Como consecuencia, en los últimos 13 años, unos 3,6 millones de personas han sufrido el desplazamiento forzoso, el 65 % de ellas menores de 25 años y el 14 % con menos de 4 años. Sin embargo, el informe muestra una mejora en los niveles de *desarrollo humano* respecto al año 2003, año en que se elaboró el anterior estudio sobre Colombia (el anterior informe se denominó *Callejón con Salida*). Ya que, según el documento, *el índice de*

---

<sup>18</sup> **Gini:** es una medida de la desigualdad, se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual como por ejemplo para medir la desigualdad en la riqueza en un país. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). (Gini index, 2011).

*desarrollo humano*<sup>19</sup> pasó de 0,79 al 0,83 (donde 0 es nulo desarrollo y 1 se corresponde con máximo desarrollo) lo que coloca al país en el puesto 79 entre 193 naciones del mundo.

Finalmente, el PNUD recomienda que una democratización de la tierra generará menos conflictos sociales, más empleo, más ingresos, más desarrollo humano y daría espacio para que la institucionalización colombiana se fortaleciese. Por tanto, se deberían contemplar acuerdos entre el Estado y la sociedad civil, abogar por la seguridad humana, la inclusión de los grupos minoritarios y la generación de confianza de la población hacia las instituciones.

En cuanto a los factores extraordinarios como son los estragos provocados en la infraestructura del país por los cambios climáticos, específicamente los causados por el invierno en más del 90 % del territorio nacional (afectando más a la parte rural que a la urbana), lo que a su vez genera más desplazamiento de personas, destrucción de infraestructura, destrucción de cultivos, destrucción de ganados, pérdidas de sus viviendas y desde luego, causa el aumento de la pobreza de nuestros ciudadanos.

Estos actores meteorológicos (que actúan como variables intervinientes en los planes nacionales de desarrollo del país) denominados secuencialmente *fenómeno de El Niño* y *fenómeno de La Niña*<sup>20</sup> han trastornado y complicaran aún más los objetivos optimistas planteados por el gobierno de turno en

---

19 **Índice de desarrollo humano (IDH):** es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno. Vida larga y saludable: medida según la esperanza de vida al nacer; Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria; Nivel de vida digno: medido por el PIB per cápita PPA en dólares internacionales (Desarrollo Humano, 2011).

20 **Fenómeno de “La Niña”:** se manifiesta entre otras variables, por un enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico Tropical central y oriental frente a las costas del Perú, Ecuador y sur de Colombia. Este fenómeno causa efectos contrarios a los que presenta “El Niño”, mientras que “El Niño” reduce las precipitaciones, “La Niña” favorece el incremento de las mismas en gran parte del país en particular sobre las regiones Caribe y Andina. Sus impactos se reflejan en la primera temporada de lluvias del 2010 y el 2011, manifestándose en un aumento significativo de los niveles de los ríos y con ellos las inundaciones crecientes súbitas en las zonas de alta pendiente y aumento en la probabilidad de deslizamientos de tierra (Nature, 2011).

el *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Plan donde se encuentra inserto como componente importante para el desarrollo de las TIC en Colombia el *Plan Vive Digital 2010-2014*, lo que obligará al gobierno a replantear sus objetivos y sus prioridades, iniciando por restaurar las infraestructuras afectadas (tanto urbanas como rurales) por las calamidades antes descritas, para luego iniciar el desarrollo de los objetivos propuestos.

Por tanto, una medición y un análisis del *Plan Vive Digital 2010-2014* deberá ser materia de un estudio posterior, en aras de la objetividad con que deberá ser evaluado con los indicadores del caso en todos sus factores constitutivos, acerca de los logros obtenidos de las diferentes metas propuestas en el Plan.

## CONCLUSIONES

En el presente artículo se han presentado y analizado los resultados de las diferentes líneas de acción que desarrolló en forma secuencial la *administración pública* nacional, la cual se ha propuesto adoptar, implantar, adaptar y hacer uso de las TIC como soportes del *gobierno electrónico* nacional, que han dirigido los diferentes dignatarios elegidos para los periodos presidenciales transcurridos y han sido determinantes en los destinos de los diversos sectores gubernamentales a cargo, y dentro de los mismos lo pertinente con los desarrollos del *gobierno electrónico* en su *dimensión externa* y en su *dimensión relacional*, lo que ha permitido concluir que:

- Con la adopción y uso de las *TIC como soporte del gobierno electrónico* nacional, se impactó favorablemente la gestión de la *administración pública* nacional en eficacia y eficiencia, en cuanto a que estaría beneficiando al ciudadano en el cumplimiento de los deberes civiles, especialmente los relacionados con demandas ciudadanas que se puedan solucionar en línea y en tiempo real como el pago de impuestos, requerimientos de certificaciones, reserva de cupos educativos, matrículas académicas y en sus diversas relaciones con diferentes instituciones nacionales, departamentales o municipales, para lograr así mejorar su calidad de vida, propiciar un ahorro económico y protegerse de problemas laborales ante posibles ausencias a sus respectivos trabajos, al tratar de atender personalmente sus deberes ciudadanos. De otra parte, se estaría facilitando su inclusión social, al permitir el acceso a la educación de las comunidades colombianas a las

diferentes entidades educativas vigentes, con miras posteriormente a lograr conocimiento para propiciar desarrollo.

- Así mismo, la *administración pública* nacional estaría cumpliendo su gestión gubernativa más eficiente y eficazmente, al hacer uso de las TIC, ya que se ha beneficiado a sí misma y ha ayudado al ciudadano, por cuanto ha mejorado su relación con otras entidades de la *administración pública*, con la intercomunicación a través de las páginas web, que a su vez contienen enlaces, aplicaciones, noticias o apartados donde la presencia de consorcios u otras fórmulas de gestión relacional de servicios al ciudadano posibilitan un mejor desempeño. Todo lo anterior permite a la *administración pública* nacional y al ciudadano vincularse virtualmente y luego físicamente con otras entidades tanto públicas como privadas, a fin de que provean a las partes de recursos para optimizar la gestión administrativa en referencia a los servicios que se demandan.
- Los resultados expuestos en este documento, relacionados con las preguntas del problema de la investigación enunciadas en la parte introductoria de este artículo, permiten confirmar lo planteado en la *hipótesis* de la investigación, en el sentido de que con la adopción, adaptación, implantación y uso de las TIC como soporte del *gobierno electrónico* de Colombia, sí se ha impactado favorablemente la gestión de la *Administración pública* nacional tanto en eficacia como en eficiencia, por cuanto de conformidad con los resultados de los datos recolectados, analizados y expuestos en este documento, se demuestra que sí se estaría beneficiando al ciudadano colombiano para el factible cumplimiento, tanto digno, como diligente y en forma amable de los deberes ciudadanos, especialmente los relacionados con trámites ante la *administración pública* nacional.
- Igualmente, la inclusión de las TIC en la gestión de la *administración pública* nacional, expresadas en su *Dimensión Externa* y en su *Dimensión Relacional*, a pesar de la variedad de enfoques políticos adoptados en forma continuada por la mayoría de dirigentes de turno de las instituciones vinculadas al gobierno nacional durante el periodo estudiado, a la hora de adaptarse al nuevo marco tecnológico de gestión y la profundidad con la

que en algunos casos concretos han penetrado las TIC en estas instituciones, demuestran un aprovechamiento notable de las herramientas teleinformáticas que han transformado su manera de gestionar estos entes administrativos.

- De esta forma, el *gobierno electrónico* nacional estaría facilitando la inclusión social de sus ciudadanos en el progreso de sus vidas, conforme al desarrollo nacional de su país y de sus diferentes municipios. Y consecuentemente ha permitido el acceso de las comunidades educativas de los estratos 1,2 y 3<sup>21</sup> principalmente, concentradas en las diferentes entidades educativas, su acceso al conocimiento en una forma inclusiva, eficiente y eficaz.
- De otra parte se confirma acorde a la información recolectada, que existe un plan macro sobre adopción, implantación y uso de las TIC para el territorio nacional como directriz de alto gobierno a largo plazo. Sin embargo, su adopción, adaptación, implantación y uso en el ámbito departamental, distrital, municipal y las otras jurisdicciones especiales del país como las Indígenas, está limitada no solo por la autonomía constitucional de estos entes territoriales, sino también porque depende de la voluntad y compromiso político de sus correspondientes gobernantes, dirigentes y funcionarios en general, y es allí donde se deben realizar muchos esfuerzos, ya que comparativamente con el avance de otros países, falta mucho camino por recorrer.

La temática del *gobierno electrónico*, es inagotable y son innumerables los estudios que periódicamente se deberán hacer sobre su desempeño, y el particular el aporte de las TIC en los diferentes sectores, y grupos de la sociedad como son el sector educativo, el sector salud, el sector de la justicia y el sector empresarial, entre otros.

---

*21 Estratos sociales de Colombia.* Según la Dirección Nacional de Planeación DNP la estratificación es una herramienta que hace posible identificar los sectores de la población que deben contribuir con mayores pagos por los servicios públicos domiciliarios, y los sectores más vulnerables que deben recibir subsidios en dicho pago. La estratificación socio económico de Colombia corresponde a un estudio que capta, pondera, jerarquiza y clasifica las viviendas en uno de seis estratos reconocidos oficialmente (1(Bajo-bajo)22,3%, 2(Bajo)41,2%, 3(medio)27,1%, 4(Medio-alto)6,3%,5(Alto)1,9% y el 6(Alto-Alto) 1,2% de la población).La estratificación si bien es utilizada como una variable dentro del cálculo de las tarifas de cada uno de los servicios públicos, para establecer tarifas diferenciales de los servicios públicos para cada estrato, no determina por si misma las tarifas (CONPES 3386, 2005).

## BIBLIOGRAFÍA

- Agenda de Conectividad. (14 de abril de 2002). *Registro Electronico de Obras*. Recuperado el 5 de Mayo de 2005, de [ww.google.com.co/#q=www.agenda.gov.co&hl=es&tbo=d&ei=nV3lUOPuNIvU9Q-TpsYHIAw&start=10&sa=N&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.&bvm=bv.1355534169,d.eWU&fp=219b055c3bfef34d&bpcl=40096503&biw=1280&bih=552](http://www.google.com.co/#q=www.agenda.gov.co&hl=es&tbo=d&ei=nV3lUOPuNIvU9Q-TpsYHIAw&start=10&sa=N&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&bvm=bv.1355534169,d.eWU&fp=219b055c3bfef34d&bpcl=40096503&biw=1280&bih=552)
- Borge, R., & Ferrer, M. (2005). *Tècniques D'Investigació en Ciència Política II*. Barcelona: Editorial UOC
- CINTEL. (2011). Centro de Investigación de las Telecomunicaciones. Recuperado el 30 de noviembre de 2011, de [www.cintel.org.co](http://www.cintel.org.co)
- CMSI. (2003). Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información CMSI Ginebra 2003- Túnez 2005. Recuperado el 3 de mayo de 2008, de <http://www.itu.int/wsis/basic/why-es.html>
- Colciencias. (2009). *Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Recuperado en noviembre 10 de 2010, de <http://www.colciencias.gov.co/>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2009). *Comisión de Regulación de Comunicaciones*. Recuperado el 19 de Agosto de 2010, de <http://www.crcom.gov.co/index.php>
- Computadores para Educar. (9 de Febrero de 2000). *Computadores para Educar*. Recuperado el 6 de Octubre de 2005, de [http://www.computadoresparaeducar.gov.co/website/es/index.php?option=com\\_remository&Itemid=200&func=startdown&id=32](http://www.computadoresparaeducar.gov.co/website/es/index.php?option=com_remository&Itemid=200&func=startdown&id=32)
- Comisión Europea. (2003a). Interoperabilidad de los Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica. *Comision Europea*, 7.
- Congreso de la Republica. (2 de agosto de 2004). *Ley 905 de 2004* . Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley\\_0905\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2004/ley_0905_2004.html)
- Conpes 3072. (9 de febrero de 2000). *Computadores para educar*. Recuperado el 4 de marzo de 2013, de [www.computadoresparaeducar.gov.co/.../es/index.php?...](http://www.computadoresparaeducar.gov.co/.../es/index.php?...)
- Conpes 3386. (10 de octubre de 2005). *Departamento Administrativo Nacional de Estadística*. Recuperado el 13 de Junio de 2012, de [http://www.dane.gov.co/files/dig/CONPES\\_3386\\_oct2005\\_Focaliz\\_subsidios\\_servicios\\_publicos](http://www.dane.gov.co/files/dig/CONPES_3386_oct2005_Focaliz_subsidios_servicios_publicos).

- Conpes 3457. (29 de Enero de 2007). *Dirección Nacional de Planeación*. Recuperado el 10 de marzo de 2013, de [www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/.../Conpes/3457.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/.../Conpes/3457.pdf)
- Criado. (2009). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*. INAP, pp. 235-298. Madrid: INAP.
- Decreto 1151 . (14 de Abril de 2008). *Gobierno en línea*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de [programa.gobiernoenlinea.gov.co/.../Decreto1151Abril14de2008.pd...](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/.../Decreto1151Abril14de2008.pd...)
- Decreto 3420. (20 de Octubre de 2004). *UIAF*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de <https://www.uiaf.gov.co/?idcategoria=361>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2011). DANE. Recuperado el 15 de diciembre de 2011, de [http://www.dane.gov.co/#-twoj\\_fragment1-4](http://www.dane.gov.co/#-twoj_fragment1-4)
- Departamento Nacional de Planeación . (2007). Documento CONPES 3457. Recuperado el 10 de abril de 2008, de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3457.pdf>
- Desarrollo Humano. (2011). *El Índice de Desarrollo Humano*. Recuperado el 25 de noviembre de 2011, de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=--1--&s=a&m=a&e=B&c=02008#.UOWabeT8LYM>
- Doorewaard, & Verschuren. (1999). *Designing a research project*. Utrech: Lemma.
- Foro Economico Mundial. (Diciembre de 2007). Departamento Federal de Asuntos Exteriores. Recuperado el 16 de abril de 2009, de [http://www.swissworld.org/es/economia/contexto\\_internacional/foro\\_economico\\_mundial/](http://www.swissworld.org/es/economia/contexto_internacional/foro_economico_mundial/)
- Gaitan, J. (20 de diciembre de 2010). Un juego rudo. [razonpublica.com](http://razonpublica.com), 5.
- Gini index. (2011). *Colombia Distribution of family income*. Retrieved noviembre 22, 2011, from [http://www.indexmundi.com/colombia/distribution\\_of\\_family\\_income\\_gini\\_index.html](http://www.indexmundi.com/colombia/distribution_of_family_income_gini_index.html)
- Gobierno en línea. (14 de Abril de 2008). *Programa Gobierno en Línea*. Recuperado el 5 de mayo de 2008, de <http://www.programa.gobiernoenlinea.gov.co/>
- Hernández, R. (1997). *Metodología de La investigación*. México DF: McGraw-Hill.
- Nature. (2011). *Fenómenos de La Niña y El Niño*. Recuperado el 19 de diciembre de 2011, de <http://tuambientenatural.com/desastresnaturales/ninoynina.htm>

- Observatorio indicadores de Gobierno. (2006). Recuperado el 19 de marzo de 2008, de <http://www.observatoriotic.gob.cl/documento/2010-e-readiness-rankings>
- OEA. (1999). *Organización de los Estados Americanos*. Recuperado el 23 de agosto de 2005, de <http://www.oei.es/salactsi/santodomingo.htm>
- OECD. (2005). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Retrieved Junio 2, 2005, from Better Life Index: <http://www.oecd.org>.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2010). *Prosperidad para Todos 2010-2014*. Recuperado el 23 de julio de 2011, de <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>
- Plan Vive Digital. (2011a). *Vive digital Colombia*. Recuperado el 11 de octubre de 2011, de <http://es.scribd.com/doc/56159911/64/Bibliografia>
- PNUD. (2011). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 13 de diciembre de 2011, de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml>
- Pratchett, L. (1999). 'New Technologies and the Modernization of Local Government: an Analysis of Biases and Constraints.' *Public Administration*, 731-750.
- Proexport. (15 de febrero de 2004). *Fedesoft*. Recuperado el 7 de marzo de 2013, de [antiguo.proexport.com.co/.../DocNewsNo1458Document-No4146.PD](http://antiguo.proexport.com.co/.../DocNewsNo1458Document-No4146.PD)
- Programa Gobierno en Línea. (14 de Abril de 2008). Gobierno en Línea. Recuperado el 6 de agosto de 2010, de <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/Decreto1151Abril14de2008.pdf>
- Salvador, M. (2004). Midiendo el gobierno electrónico: un análisis de las páginas web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano. . *IX Congreso Internacional del CLAD* (pág. 24). Caracas: CLAD.
- UIT. (2011a). Measuring the Information Society 2011. Recuperado el 20 de diciembre de 2011, de <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/index.html>
- World Economic Forum. (2011, 9 11). Networked Readiness Index. Retrieved 10 3, 2012, from <http://www.weforum.org/issues/global-information-technology.br>
- Yin, R. (1994). *Case Study Research – Design and Methods*, Applied Social Research Methods (Vol. 5, 2nd ed.). CA: Sage.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research – Design and Methods*. Applied Social Research Methods, 29-45.

# Afecciones administrativas que desencadenan trances desfavorables a los fines esenciales del Estado

---

ARTISTA: SOLÁNGEL PIEDRAHITA

## 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. Para esta edición:

- **Ana Gemma López Martín**- Universidad Complutense de Madrid. (España)
- **Álvaro Jordán Medrano**- Jubilado de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia).
- **Camilo Echandía Castilla**-Universidad Externado de Colombia. (Colombia)
- **Carlos Enrique Angarita Sarmiento**- Pontificia Universidad Javeriana Bogotá. (Colombia)
- **Cristina Elena López Zamorano**- Universidad Nacional Autónoma de México. (México)
- **David Fleischer**-Inst. de Ciência Política – IPOL- Universidade de Brasília. (Brasil)
- **Francisca García Rodríguez**- Universidad Nacional Autónoma de México. (México)
- **Gerson Javier Pérez Valbuena**- Banco de la República de Colombia-Sede Cartagena. (Colombia)
- **Guido Galafassi** –CONICET; Universidad Nacional de Quilmes. (Argentina)
- **Javier Alcalde Cardoza**- Escuela de Gobierno PUCP. (Perú)
- **Julián Camilo Barreto García**- Administrador Público, Especialista en Análisis de Políticas Públicas. (Colombia)

- **Laura Loreto Arias Medina**-Pontificia Universidad Javeriana Cali; Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. (Colombia)
- **Leonardo G. Rodríguez Zoya**- Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires. (Argentina)
- **Luis Anaya Merchant**- Universidad Autónoma del Estado de Morelos Center for US-Mexican Studies, UCSD. (México)
- **María Eugenia Romero Sotelo**- Universidad Nacional Autónoma de México (México)
- **María Margarita Furlong Vázquez**- Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México Distrito Federal. (México)
- **Mercedes Pereña Gili**- Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán; Universidad Nacional Autónoma de México. (México)
- **Miguel Martínez Miguélez** -Universidad Simón Bolívar. (Venezuela)
- **Noelle del Giúdice**- Del Giúdice Ayala & Duarte-Sociedade de Advogados. (Brasil)
- **Nora Lucía Galván Ochoa**-Departamento de Publicaciones FMVZ- Universidad Nacional Autónoma de México. (México)
- **Rosa María Esteban Moreno**- Universidad Autónoma de Madrid. (España)

Señores

Revista *Perspectivas Internacionales*  
Pontificia Universidad Javeriana-Cali  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas  
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) *cláusula 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:

**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 \_\_\_\_\_





ISSN 1900425-7



# Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial .....	4
<b>Auge y crisis del patrón oro-cambio 1945-1971</b>	
Boom and bust pattern of gold-exchange 1945-1971	
ALFREDO DE LAMA GARCÍA / ALINE MAGAÑA ZEPEDA .....	12
<b>El sistema electoral proporcional brasileño y sus distorsiones en la representación de los ciudadanos</b>	
The Brazilian proportional electoral system and its distortions in the representation of its citizens	
O sistema eleitoral proporcional brasileiro e suas distorções na representação dos cidadãos	
ANA CLAUDIA SANTANO / ENEIDA DESIREE SALGADO .....	36
<b>The war on drugs in Colombia: A current account of U.S. policy</b>	
La guerra de las drogas en Colombia: Una cuenta corriente de la política estadounidense	
JONATHAN D. ROSEN, PH.D.....	58
<b>Estructuras en acción: Las FARC-EP como red de redes</b>	
FARC-EP as a Net Of Nets	
VICENTE TORRIJOS R / JUAN DAVID OTÁLORA S .....	84
<b>La crisis de la Unión Europea analizada desde una perspectiva neofuncionalista: lecciones para la integración regional en América Latina</b>	
The European Union crisis analyzed from a neofunctionalist perspective:	
Lessons for regional integration in Latin America	
MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ.....	120
<b>Sticky paradigms in Social Science:</b>	
<b>The role of emotion and ego in the case of economics</b>	
Arrraigados Paradigmas en las Ciencias Sociales: El papel de la emoción y el ego en la Economía	
HANNA SAMIR KASSAB / WENYUAN WU .....	154
<b>La evolución del impacto de las TIC como soporte del gobierno electrónico en el ejercicio de la administración pública-Caso Colombia</b>	
The evolution of the impact of ICT as support ofe-Government	
in the exercise of the public case management Colombia	
JAIRO AUGUSTO ORTEGÓN BOLÍVAR.....	182
<b>Afecciones administrativas que desencadenan trances desfavorables a los fines esenciales del Estado .....</b>	<b>219</b>