

Revista Relaciones Internacionales

*Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador*

NÚMERO II

Noviembre de 2020



Revista Relaciones Internacionales

El Salvador, noviembre de 2020

Revista
Relaciones Internacionales
Autoridades universitarias

Rector

Msc. Roger Armando Arias

Vicerrector Académico

PhD. Raúl Azcúnaga

Vicerrector Administrativo

Ing. Juan Rosa Quintanilla

Secretario General

Ing. Francisco Alarcón

Fiscal General

Lic. Rafael Humberto Peña Marín

Defensor de los Derechos Universitarios

Lic. Luis Antonio Mejía Lipe

Secretario de Comunicaciones

Msc. Douglas Antonio Hernández Miranda

Secretario de Asuntos Académicos

Ing. Carlos Ernesto Vargas Ramos

Revista
Relaciones Internacionales
Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia
y Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Noviembre 2020

Director de la Revista:

Nelson Ernesto Rivera Díaz

Consejo Editorial:

Mcp. Evelin Patricia Gutiérrez Castro

Licda. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez

Revisores:

Dr. José Gabriel Gutiérrez Pantoja

Msc. Claudia María Samayoa

Dra. Georgina Hernández Rivas

ISSN:

2709-4936



Diagramado en Imprenta Universitaria
Universidad de El Salvador

Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
de la Universidad de El Salvador. Final 25 Av. "Mártires Estudiantes del 30 de julio".
Ciudad Universitaria. San Salvador. El Salvador.

Tel. 2511-2000 ext. 6526

Dirección electrónica: investiga.ues.jcs@gmail.com

REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

Autoridades de la Facultad
de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

Junta Directiva

Decana

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

Vice Decano

Dr. Edgardo Herrera Pacheco Medrano

Secretaria

Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo

Representantes Docentes

Propietarios

Mcp. Luis Eduardo Ayala Figueroa
Dr. Henry Alexander Mejía

Suplentes

Dr. Luis Alonso Ramírez Menéndez
Lic. David Omar Molina Zepeda

Representantes Estudiantiles

Propietarios

Br. Rudy Aristides Pérez Márquez
Br. Rubio Edenilson Barahona Molina

Representantes sector Profesional no Docente

Propietarios

Lic. Noel Hussein Hernández Galdámez
Lic. Carlos Alberto Méndez Arita

Suplentes

Licda. Norma Gloria Cáceres Navas
Lic. Raúl Roberto Santillana Echeverría

Responsables de Unidades

Director de la Escuela de Ciencias Jurídicas
Msj. Hugo Dagoberto Pineda Argueta

**Director de la Escuela de Relaciones
Internacionales**

Nelson Ernesto Rivera Díaz

Jefe del Departamento de Derecho Penal
Dr. Armando Antonio Serrano

**Jefe del Departamento de Derecho Privado
y Procesal**

Lic. Jorge Alonso Beltrán

Jefe del Departamento de Derecho Público
Dr. Luis Alonso Ramírez Menéndez

**Jefe del Departamento de Ciencias Políticas
y Sociales**

Licda. Alma Dinora Aguirre

Administrador Académico

Ing. Danny William Gutiérrez Recinos

Administrador Financiero

Sr. José Ángel Pérez Espinoza

Jefa de la Unidad de Planificación

Licda. Luz Polanco

Jefa de Biblioteca

Sra. Alejandrina Martínez Meza

Jefe de servicios Generales

Serafín López Chicas

Unidad de Comunicaciones

Ing. Mauricio Mejía

Coordinador Unidad de Posgrado

Dr. José Miguel Vásquez López

Coordinador de Proyección Social

Lic. Reinaldo Chávez Martínez

Coordinadora del Socorro Jurídico

Licda. Ammi Raquel Martínez Delgado

Unidad de Investigación

Mcp. Evelin Patricia Gutiérrez Castro
Licda. Odaly Lissette Sánchez de Rodríguez

Coordinador de la Unidad de Docencia y Desarrollo Curricular

MEd. Rubén Antonio Solórzano Treminio

Coordinadora de la Unidad de Servicios Informáticos

Ing. María Mercedes Lara

Directora General de Procesos de Graduación

Msc. Diana del Carmen Merino de Sorto

Contenido

Presentación.....	11
ARTÍCULOS	
¿Por qué no integramos?: una moneda centroamericana.....	19
<i>Mje. Nelson Ernesto Rivera Díaz</i>	
Introducción.....	21
I. Propuesta de adopción de moneda única.....	23
II. Propuesta de adopción del Dólar estadounidense como moneda de curso legal	33
III. Valoración sobre la factibilidad y viabilidad de las propuestas.....	35
IV. Alternativa de integración monetaria: moneda virtual centroamericana	37
Impacto de la migración japonesa en las relaciones comerciales entre Brasil y Japón.....	41
<i>PhD. Ana Magdalena Figueroa Figueroa y Msc. Gracia Ivonne Bonilla Morán</i>	
Introducción.....	43
I. Hipótesis.....	44
II. Teoría del Capital Social.....	46
III. Migración japonesa hacia Brasil.....	48
IV. Establecimiento de las Relaciones Comerciales entre Brasil y Japón	51
V. Discusión y consideraciones finales	56
ANEXO 1.....	59
China y Estados Unidos, un binomio de poder en el orden mundial, 2010-2019. ¿Oportunidad o amenaza para la seguridad centroamericana?	67
<i>Carlos Alberto Peña Menjívar</i>	
Introducción.....	69
I. China y Estados Unidos a la Luz del Realismo Estructural.....	71
II. Debilidades y posibles amenazas estructurales de China y Estados Unidos. Centroamérica en el Orden Mundial, Institucionalidad y focos de política exterior.....	82
III. Un binomio de poder, ¿Oportunidad o amenaza para Centroamérica?.....	85
Conclusión	91

El Salvador, comercio internacional y productos agrícolas: El caso del maíz dentro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.....	93
<i>Carlos Ayala Durán</i>	
Introducción.....	95
I. El Salvador y el maíz: Producción del cereal y su comercio en el CAFTA	100
II. Soberanía alimentaria: Un marco interpretativo	103
III. El Salvador, el maíz y el CAFTA: ¿Un trato desigual para el maíz?.....	107
IV. Discusión y consideraciones finales	112
Una aproximación a las metodologías de planificación y gestión de intervenciones de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador	117
<i>Lisandro Pérez-Hernández</i>	
Introducción.....	120
I. Revisión de metodologías	121
II. Metodología de investigación	126
III. Resultados y discusión	128
Conclusiones.....	137
Fortuna, occasione y virtù: Una lectura desde Maquiavelo sobre los resultados de las elecciones presidenciales en El Salvador 2019	141
<i>Santos del Carmen Flores, Catherine Leonor Peñate y José Omar Vanegas</i>	
Introducción.....	143
Nayib Bukele: de empresario a Presidente de El Salvador.....	150
Riscontro: convergencia de la virtù, la fortuna y la occasione como explicación a la victoria de Nayib Bukele.	151
Desde Maquiavelo hasta nuestros días: ¿Cómo conservar el poder?.....	164

PRESENTACIÓN

Presentación

*Gabriel Gutiérrez Pantoja. Investigador
Instituto de Investigaciones Bibliográficas
Universidad Nacional Autónoma de México*

El estudio de la realidad internacional es muy vasto; no obstante las numerosas colaboraciones de infinidad de individuos y grupos de trabajo para dejar expuestas algunas ideas sobre esa complejidad, aún es insuficiente para que se pueda tener una mayor comprensión de la misma.

Por ello, cada vez que se forma un grupo que decide divulgar sus ideas sobre su entendimiento de alguno de los fenómenos de la realidad internacional, se vislumbra la presencia de nuevas aportaciones que coadyuvaran para alcanzar esa finalidad. Y más, cuando por sus medios de difusión realizan esfuerzos para estar presentes en el interés de quienes se dedican al cultivo de esa área de conocimiento.

El presente número es un nuevo esfuerzo de la colectividad de internacionalistas de la Universidad de El Salvador, que aspira a seguir colaborando con la aportación de propuestas que comprenden las diversas áreas de estudio de las Relaciones Internacionales.

Las propuestas que ahora se publican, son un mosaico de enfoques orientados a proporcionar un conjunto de visiones para aproximarse al entendimiento de diversos fenómenos de lo internacional.

Las colaboraciones inician con el ya añejo pero aún no logrado, anhelo de la integración Centroamericana desde uno de sus elementos fundamentales.

En: “¿POR QUÉ NO INTEGRARNOS?: UNA MONEDA CENTROAMERICANA”, Nelson Ernesto Rivera Díaz, afirma que durante el siglo XX la tendencia hacia la integración cobró especial protagonismo, particularmente tras algunos éxitos regionales en cuanto a las relaciones comerciales, como es el caso de Centroamérica. Ello les llevó a buscar formas de integración adaptadas a sus realidades. Es así que Centroamérica ha recibido varias sugerencias de integración, entre otras, sobre el tema monetario.

En el artículo se analizan diversas propuestas de integración monetaria, desde una perspectiva eminentemente técnica, sobre las condiciones mínimas requeridas; y se hace un desglose de los tecnicismos particulares de cada país que deberían ser superados para generar una integración. Asimismo, el autor considera las propuestas existentes, relacionadas con la creación de una nueva moneda, la adopción del dólar estadounidense o la posibilidad de la virtualización de la economía.

Luego de hacer un análisis de cada una de las opciones refiere que las propuestas de moneda única y de dolarización tienen problemas que les vuelven poco factibles, pero añade que ello no impide buscar alternativas al respecto de la integración monetaria puesto que existe una incipiente y muy pujante tendencia hacia la virtualización de la economía, particularmente a través de la monetarización electrónica. Las propuestas quedan en la mesa de discusión para que los interesados las enriquezcan o sugieran otras opciones.

El trabajo de Ana Magdalena Figueroa Figueroa y Gracia Ivonne Bonilla Morán sobre el “IMPACTO DE LA MIGRACIÓN JAPONESA EN LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE BRASIL Y JAPÓN”, tiene como objetivo principal, según exponen, explicar el efecto que ha tenido la migración japonesa en el desarrollo y evolución de las relaciones comerciales, de inversión y cooperación entre Brasil y Japón.

Las autoras parten, de la teoría del capital social o *social capital theory*, la cual sostiene que las redes sociales posibilitan la cooperación entre los individuos, tomando como propuesta hipotética la siguiente: ¿Qué papel

tuvo la migración japonesa en el establecimiento y desarrollo de las relaciones comerciales entre Brasil y Japón? Para ello se hace un recorrido histórico analizando el momento en el cual comenzaron las migraciones niponas a Brasil, con el incentivo de su gobierno, como parte de su estrategia de desarrollo; y asimismo el proceso del establecimiento y formación de redes de inmigrantes japoneses en Brasil, integrándose a esa sociedad hasta que retornaron a Japón, décadas después, durante un periodo de crisis económica en Brasil. Pero ello no impidió que se continuara con las relaciones comerciales entre ambos países.

Carlos Alberto Peña Menjívar, expone en: “CHINA Y ESTADOS UNIDOS, UN BINOMIO DE PODER EN EL ORDEN MUNDIAL, 2010-2019. ¿OPORTUNIDAD O AMENAZA PARA LA SEGURIDAD CENTROAMERICANA?”, que el orden mundial, tiene en los últimos 10 años tres referentes claves para la comunidad internacional: Rusia, China y Estados Unidos. Países para los que Centroamérica puede ser un territorio geopolítico clave en seguridad, recursos naturales y elementos logísticos. Se sugiere que más allá de percibir dichos vínculos como amenazas, se deben generar mecanismos diplomáticos e institucionales, en conjunto, para poder afrontar de manera coordinada dicha situación y poder convertirla así, en una oportunidad de desarrollo.

En el escrito sobre “EL SALVADOR, COMERCIO INTERNACIONAL Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS: EL CASO DEL MAÍZ DENTRO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS”, Carlos Ayala Durán tiene dos objetivos principales: Identificar los diversos tipos de maíz codificados en el sistema arancelario salvadoreño y evaluar cuáles han sido las concesiones arancelarias provistas por El Salvador a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. Para evaluar estas concesiones, el texto se centra en los tres tipos de maíz más importantes para El Salvador que fueron incluidos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: el maíz blanco, el maíz amarillo y el maíz para la siembra. Se evidencia cómo el maíz blanco ha sufrido un proceso de liberalización económica aplicando únicamente contingentes arancelarios

como protección externa. En el caso del maíz amarillo, los contingentes son mucho mayores que los asignados al maíz blanco, alcanzando liberalización arancelaria total en el año decimoquinto de entrada en vigor del tratado. Y el maíz para la siembra, goza de exención arancelaria desde la entrada en vigor del acuerdo en 2006. De ello deriva que existen acciones y enfoques heterodoxos que se han mostrado fértiles en esta región, por lo que existe aún amplio margen para la acción.

En “UNA APROXIMACIÓN A LAS METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE INTERVENCIONES DE DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SALVADOR”, Lisandro Pérez hace un acercamiento comparativo entre las metodologías que las ONGs implementan en el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP) de cooperación internacional, teniendo como referencia el Enfoque de Marco Lógico y la Gestión basada en Resultados; para con ello brindar un panorama general de los principales desafíos que enfrentan las ONGs salvadoreñas y ONGs internacionales con trabajo en El Salvador, respecto a la identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos sociales.

En “FORTUNA, OCASSIONE Y VIRTÙ: UNA LECTURA DESDE MAQUIAVELO SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR 2019” Santos del Carmen Flores, Catherine Leonor Peñate y José Omar Vanegas, hacen un repaso teórico-conceptual para explicar la vinculación entre propuestas de Maquiavelo sobre la política y el proceso electoral en el que se eligió al Presidente de la República de El Salvador cuyo mandato constitucional está definido para un período de cinco años, donde triunfó, del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), Nayib Bukele, hecho que fue señalado en los medios nacionales e internacionales como el fin del bipartidismo.

Aunque Maquiavelo falleció hace varios siglos, la intención es reconocer que su legado perdura en el tiempo y que el Realismo, en la doctrina política, tiene aún tanta vigencia como en aquellas épocas; porque la política sigue

siendo una actividad del ser humano, Nayib Bukele, pasó de empresario a convertirse en Presidente. Desde la perspectiva de Maquiavelo, esto se explica a partir de la convergencia (*riscontro*) de tres elementos: *fortuna*, *ocassione* y *virtù*. Entre sus principales estrategias Nayib Bukele dirigió sus mensajes desde la plataforma Facebook Live y Twitter, concediendo pocas entrevistas a los medios tradicionales pues se sentía más fuerte y seguro con el ejército mejor armado y organizado: las redes sociales, principalmente Facebook, Twitter, Instagram, en donde ganó el amor y la confianza de un potencial electorado cuyo rango de edades oscila entre los 18 y los 30 años, la generación millennial.

Estas nuevas aportaciones a los estudios de la realidad internacional cubrirán otro espacio para su conocimiento.

ARTÍCULOS

¿Por qué no integrarnos?: una moneda centroamericana

Mfe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

¿POR QUÉ NO INTEGRARNOS?: UNA MONEDA CENTROAMERICANA

Mfe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

RESUMEN

Durante el siglo XX, la tendencia hacia la integración cobró especial protagonismo, particularmente tras algunos éxitos regionales en cuanto a las relaciones comerciales. Dicha tendencia ha marcado la agenda de diversos conglomerados de países con raíces históricas conjuntas, llamándoles a buscar formas de integración adaptadas a sus realidades. Es así que Centroamérica, como caso de estudio, ha recibido varias sugerencias de integración, especialmente en el tema monetario. El presente artículo analiza las diversas propuestas de integración monetaria para Centroamérica, desde una perspectiva eminentemente técnica acerca de las condiciones mínimas requeridas para realizar una unificación monetaria, efectuando un contraste entre dichas condiciones y la realidad centroamericana, así como un desglose de los tecnicismos particulares de cada país, que deberían ser superados para generar una integración. Luego se consideran las propuestas existentes, relacionadas con la creación de una nueva moneda, la adopción del dólar estadounidense o la posibilidad de implementación de una moneda virtual, exponiendo las ventajas y desventajas técnicas de cada una de las alternativas.

PALABRAS CLAVE: Integración - dolarización - divisa - criptomoneda.

WHY NOT TO INTEGRATE? A CENTRAL AMERICAN CURRENCY

Mfe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

ABSTRACT

During the 20th century, the trend towards integration gained great prominence, particularly after some successful regional milestones in terms of trade relations. This trend has marked the agenda of various conglomerates of countries with joint historical links, pushing them to seek forms of integration adapted to their realities. Thus, Central America, as a case study, has received several suggestions for integration, especially in the monetary area. This article analyzes the various proposals for monetary integration in the Central America region, from an eminently technical perspective on the minimum conditions required to achieve a monetary unification, making a contrast between these conditions and the Central American reality, as well as a breakdown of the particular technicalities of each country, which should be overcome to generate integration. In this way, existing proposals are considered, related to the creation of a new currency, the adoption of the US dollar or the possibility of implementing a virtual currency, exposing the technical advantages and disadvantages of each alternative.

KEYWORDS: Integration - dolarization - currency - cryptocurrency

¿Por qué no integrarnos?: una moneda centroamericana.

Mfe. Nelson Ernesto Rivera Díaz

Introducción.

La integración es, sin duda, uno de los hitos más intrigantes en las Relaciones Internacionales modernas, particularmente por el devenir de procesos regionales que han acabado en éxitos aparentes, con potenciación económica importante. Sin embargo, las condiciones para que se fragüen sendas empresas integradoras, son tan vitales como los constructos teóricos sobre dichos procesos, por lo que no se deberá despreciar el análisis previo, fundamentado en condiciones más técnicas que idealistas. El presente artículo pretende acercar al lector a un escenario de carácter pericial sobre los considerandos de una probable integración monetaria centroamericana, planteando diversas alternativas procedimentales, así como sus consecuencias.

El doctor Jaime Lavados, exrepresentante permanente de Chile ante la UNESCO, habría expresado que “entre las muchas paradojas del mundo actual está la reiterada pregunta de algunos latinoamericanos: ¿Para qué integrarnos? En verdad la cuestión es ¿por qué no integrarnos?” En efecto, la explicación de los motivos por los cuales una región debe (o no) integrarse va más allá de la mera teoría de la integración; e incluso, pasa por encima de los más altos ideales bolivarianos, morazanistas y homólogos. Si bien el embajador Lavados se refiere a una cuestión de interés latinoamericano, esta pregunta puede ser

aplicada a una región más pequeña, como Centroamérica. En el entendido que la integración centroamericana tiene dimensiones varias, debe analizarse a profundidad la factibilidad de cada una de ellas. Para el caso, se ha de tratar acerca de una propuesta ya oficializada desde diciembre de 2008 en la XXXIII Cumbre de Presidentes Centroamericanos en San Pedro Sula (aún con Manuel Zelaya como anfitrión): la unión monetaria para la región.¹

Los defensores a ultranza de los procesos de integración dirán de inmediato que éste sería un paso fundamental para que Centroamérica haga frente a la situación económica mundial, teniendo en cuenta que a diez años del inicio de una crisis financiera, no se ven salidas viables para economías inestables como las centroamericanas; otros argumentarán que además, éste sería un avance significativo para la consecución de una Centroamérica en proceso de reunificación; y los más idealistas podrán decir que una Centroamérica unida por un vínculo “sanguíneo” como es la moneda, puede constituirse como un referente comercial ante los gigantes económicos que circundan la región, constituyéndole en un ente más fuerte ante las presiones del centro hacia su periferia. Sin embargo, pese al optimismo de algunos integracionistas y sin ánimo de desilusionar a los aficionados a los procesos de integración, basados en ideales a veces contruidos sin base técnica, debe hacerse un análisis verdaderamente profundo acerca de la factibilidad de dicha propuesta. Se pretende, por tanto, responder a la pregunta “retórica” del embajador Lavados: ¿por qué no integrarnos?

A sabiendas de que, a priori, se trata de un proyecto planteado en un foro regional sin peso vinculante, debe analizarse desde la perspectiva técnica, alejándose del discurso diplomático y basándose en planteamientos concretos. Al respecto, existen dos propuestas; la primera es la creación de una moneda única para la región, sustituyendo las ya existentes (donde las hay)² por medio

1 Parlamento Centroamericano, «Conferencia magistral de clausura Vigencia Política de Esquipulas, Dr. José Antonio Alvarado Correa, presidente del Parlamento Centroamericano.» (Esquipulas, 2016), <http://www.parlacen.int/Prensa/Prensa/tabid/145/EntryId/2037/Conferencia-Magistral-de-Clausura-Vigencia-Politica-de-Esquipulas-Dr-Jose-Antonio-Alvarado-Correa-Presidente-del-Parlamento-Centroamericano.aspx>.

2 Bejarano Martínez Rocha y Manuel María, “Las monedas y los tipos de cambios de

del establecimiento de un tipo de cambio temporal particular para cada divisa, hasta la conversión total y posterior colocación de la nueva divisa en el sistema cambiario de flotación dirigida, administrado por un organismo regional que lleve los hilos de la política monetaria común.³ La segunda propuesta es más simple; dado que Panamá y El Salvador tienen ya el dólar estadounidense como moneda de curso legal y que el resto de países de la región tienen una abundante especie monetaria de dicha divisa, lo más viable es adoptar el Dólar como moneda para la región.⁴ Ambas propuestas son, *a priori*, una mera aproximación a una iniciativa que algún día (bastante lejano, desde luego) llevará a la toma de acciones; sin embargo, pese a la distancia cronológica supuesta, resulta importante el análisis desde varias ópticas. Para el caso, el análisis económico y financiero será la base argumentativa para verificar la factibilidad y viabilidad de ambas.

I. Propuesta de adopción de moneda única.

Abordando la primera propuesta, debe considerarse que hay dos pasos básicos para la creación de una moneda única: el establecimiento de los criterios de convertibilidad que desemboquen en el tipo de cambio para cada divisa de la región y la sustitución de la moneda ya existente. Temas como denominación de la divisa (suena “Morazán” como nombre para ella), los diseños de la moneda y la acuñación de la misma, resultan accesorios para el análisis. En tal sentido, las dos etapas ya destacadas deben acaparar el estudio que conlleve a la toma de decisiones.

Centroamérica”, *El Nuevo Diario*, 14 de noviembre de 2017, <https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/446382-monedas-tipos-cambios-centroamerica/>.

3 El Nuevo Diario, “Moneda única para Centroamérica”, *El Nuevo Diario*, 6 de diciembre de 2008, <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/34294-moneda-unica-centroamerica/>.

4 “Un vistazo a la dolarización en Centroamérica y República Dominicana” (San José: Consejo Monetario Centroamericano, 2004), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030974.pdf>.

1.1. Consideraciones técnicas de la adopción de moneda única.

La integración monetaria mediante la creación de una nueva moneda implicaría que:

“La moneda regional [tendría] plena libertad para fluctuar contra las principales divisas internacionales, tales como el Dólar, lo que proporcionaría un posible resguardo contra los impactos externos y generaría un cambio en los términos de intercambio netos. [Una unidad de cuentas] podría convertirse en unidad de cambio por medio de la conversión de las monedas nacionales en una fecha predeterminada. A partir de ese momento [la unidad] fluctuaría contra el Dólar y otras divisas, de forma que la inflación residual no necesariamente conduciría a la sobrevalorización del tipo de cambio real.”⁵

Bajo esta lógica, lo que se buscaría es un “Área Monetaria Óptima”,⁶ según los planteamientos teóricos de Paul de Grauwe, en los cuales se plantea que existe la posibilidad de eliminar los costos de transacción, lo cual supondría un beneficio inmediato para las economías participantes, en tanto que no estarían sujetas ni a la fluctuación del mercado, ni al coste cambiario que, algunas veces, puede ser incluso arbitrario. Además, habría una sustancial reducción en la incertidumbre cambiaria, ergo, una disminución natural de la aversión al riesgo. Sin embargo, estas medidas también dejarían a los Estados maniatados para realizar reversiones de corto plazo ante desequilibrios macroeconómicos, teniendo en cuenta que la política cambiaria es una parte de la política monetaria, la cual es utilizada como escudo económico ante las fluctuaciones indeseadas.

5 Víctor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, “Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional”, s. f., http://ca2020.fiu.edu/Workshops/final/final_spa.htm.

6 Alfonso Brown del Rivero, “La teoría de las áreas monetarias óptimas: una actualización a la luz de la experiencia europea”, *Economía UNAM*, Journal of Economic Literature, 2018, <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v15n43/1665-952X-eunam-15-43-70.pdf>.

1.2. Condiciones mínimas para la adopción de una moneda única.

Dado que existe un debate abierto acerca de las ventajas o desventajas de una integración monetaria, se ha de dejar de lado dicha discusión y se analizará el hecho mismo de la posibilidad (beneficiosa o no) de una unificación del sistema monetario regional. La primera fase para llevar a cabo la unificación será el establecimiento del tipo de cambio entre la nueva divisa y las que están por extinguirse. Desde luego, la divisa naciente debe tomar un precio de referencia en *Forex*, teniendo como opciones el mejor precio entre las divisas a ser sustituidas o la fijación de un precio con respecto al Dólar. Para tal fin, se deben considerar algunos factores abordados por de Grauwe, tales como:

a) Coherencia simétrica: las economías que se embarquen en la unificación monetaria deberán garantizar que no registrarán choques asimétricos entre ellas, entendiendo como cambios bruscos en la demanda, tendencia de crecimiento del PIB, desempleo, inflación, entre otros indicadores macroeconómicos relevantes. Tomando en cuenta que los países centroamericanos son socios y vecinos comerciales naturales, debe hacerse énfasis en que los desequilibrios económicos no suelen ser corregidos únicamente mediante ajuste cambiario, por lo que las asimetrías generarían una epidemia de desequilibrios a todos los miembros de la unión. Sin embargo, si la región genera una condición de simetría económica, las características especulativas del mercado apaciguarán las fluctuaciones de precios, aprovechando un ritmo uniforme de crecimiento para dar mayor solidez a la unión. Vale decir que, en definitiva, Centroamérica tiene crecimientos tan heterogéneos, como niveles de precio y de desempleo.⁷

b) Flexibilidad de precios y salarios: dado que el tipo de cambio decrece como variable de ajuste, es indispensable que los mercados de mercancías y de trabajo se flexibilicen, como contramedida a los desajustes externos. Dicha

7 Ada Arteaga de Morales, «Análisis de indicadores económicos y sociales de Centroamérica», *Banco Central de Reserva de El Salvador*, s. f., <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/446579387.pdf>.

flexibilidad no debería constituirse en un mecanismo burocrático, sino en uno natural y ágil.

c) Movilidad de los factores de producción: la libertad de movilidad, particularmente del factor trabajo, contribuiría a la rapidez de reajuste, en tanto que daría mayor flexibilidad a la remuneración, convirtiéndose en un sustituto viable del tipo de cambio como mecanismo de ajuste externo. Por otro lado, la movilidad de capitales podría ser beneficioso en tanto que, amén del acomodo de algunas leyes nacionales, esto impacte en la baja paulatina de tasas de interés.

d) Redistribución fiscal: debe recordarse que la acuñación de moneda trasciende el mero hecho de la fabricación, sino que está asociado a procesos macroeconómicos comunes, lo cual implica que, retomando los conceptos keynesianos, el Estado deberá fungir como un catalizador de gasto público al respecto de la actividad comercial, para estimular la revalorización del dinero, por lo que la redistribución de la percepción fiscal, y por ende su prioridad de gasto, resulta indispensable.⁸

e) Integración financiera: particularmente, la integración de sus mercados financieros, ya que el acceso al capital en forma de dinero, determinará la facilidad de inyección de la nueva moneda, así como la circulación y reinversión de la misma, revalorizándole desde el propio ejercicio del financiamiento. En este sentido, con un mercado financiero abierto y dinámico, se pueden realizar ajustes en las tasas de interés, que, aunque pequeños, pueden resultar en medidas de reajuste.⁹

f) Diversificación de la producción y el consumo: la unificación monetaria, y, en consecuencia, la movilidad de mercancías y factores productivos, deberían generar un efecto de amortiguación de los desajustes por la heterogeneidad de las economías centroamericanas, sirviendo como

8 Paul Krugman, *Economía Internacional: Teoría y Política*, 7a ed. (Madrid: McGraw-Hill, 2006); Miltiades Chacholiades, *Economía Internacional* (Bogotá: McGraw-Hill, 1992).

9 Publicaciones Semana SA, «Subir o bajar intereses: el dilema del Banco Central», *Finanzas Personales*, accedido 7 de febrero de 2019, <https://www.finanzaspersonales.co/invierta-a-la-fija/articulo/subir-o-bajar-intereses-el-dilema-del-banco-central/36277>.

medida de adaptación paulatina. Desde luego, esa diversificación pasa por una intencionalidad estatal en el fomento y apoyo a la actividad productiva, explorando nuevas mercancías y modelos de negocios.

g) Homogeneización de las tasas de inflación: los desajustes en la balanza de pagos suelen tener a la base niveles dispares de inflación entre los países; para el caso de una unificación monetaria centroamericana, la situación se volvería particularmente más complicada, ya que los países de la región presentan niveles de inflación extremadamente heterogéneos,¹⁰ lo cual crearía una diversidad de implicaciones difíciles de predecir.

h) Integración política: la integración monetaria requiere de la participación de una integración política importante; no solamente en declaraciones diplomáticas, sino con aporte directo de la clase política hacia la construcción de un modelo de unificación de largo plazo, diseñado para trascender a los cambios ideológicos y partidarios en los gobiernos de la región.

1.3. Contraste de la realidad centroamericana con los mínimos técnicos requeridos para la unificación monetaria.

Tal cual puede apreciarse, las condiciones de heterogeneidad económica entre los países centroamericanos se constituyen en un verdadero escollo para la integración monetaria. La asimetría entre las economías causaría choques importantes, los cuales se buscarían autocorregir por medio de desajustes en los precios, no pudiendo ser contrarrestados mediante la política cambiaria, ya que estaría vulnerable ante la introducción de la moneda regional. La flexibilidad de precios y salarios es viable, aunque la homogeneización de los montos de remuneración sería un trabajo de acuerdo bastante delicado, así como las condiciones para la libre movilidad de factores productivos, puntualmente la de trabajadores.

¹⁰ «Reporte mensual de inflación regional» (San José, diciembre de 2018), <http://www.secma.org/INFORMES/03%20Inflacion/Inflacion.pdf>.

Por otro lado, la redistribución fiscal sería un tema muy profundo para el análisis, tomando en cuenta que muchos de los países centroamericanos se encuentran en una situación de déficit fiscal preocupante, e incluso con deudas externas que superan con creces lo saludable para una economía. Al haber una apertura a la redistribución de la recolección tributaria y el gasto, los problemas se sumarían, generando un déficit aún más consistente del que ya aqueja a las economías de la región. Además, se sumaría la posibilidad de una integración de mercados financieros, la cual solo puede considerarse en tanto haya una homologación legislativa al respecto; de hecho, en este punto la mayor cantidad de frenos serían aportados por las élites financieras de los países, intentando evitar que se diluya su nivel de influencia efectiva sobre la toma de decisiones de país; no obstante, también sería una oportunidad para la consolidación de *clusters* financieros que fortalecerían la presencia de la región en el mapa financiero mundial.

En el campo de la diversificación de producción y consumo, los países centroamericanos se verían beneficiados en tanto que ampliarían su matriz productiva, aunque quedaría pendiente el alza en la capacidad de consumo, especialmente por la alta heterogeneidad y volatilidad de los índices inflacionarios de cada país, lo cual se convierte en un verdadero problema para la implementación de una unificación monetaria.

Más allá de las consideraciones técnicas, la política de la región es inestable y sin visos de mantenerse en una misma visión. Honduras ha tenido un golpe de Estado y un alzamiento civil en la última década, Guatemala ha registrado la renuncia de un mandatario, El Salvador el encarcelamiento de dos expresidentes y la orden de captura para uno más en calidad de prófugo, así como Nicaragua con un régimen que se ha valido de la violencia para mantenerse en firme. En tal sentido, la unificación monetaria tiene bajísimas posibilidades ante escenarios tan carentes de estabilidad.¹¹

11 William Gruben, Mark Wynne y Carlos Zarazaga, *Dolarización y uniones monetarias: pautas de implementación* (México DF: Centro de Estudios Latinoamericanos, 2001).

Ya en consideraciones sociológicas, la elección de una de las divisas para que sirva de faro a la nueva moneda levantará algún recelo nacionalista entre los pueblos, lo cual es indeseable para un proceso que pretende integrar;¹² por otro lado, se estaría basando la fortaleza de la divisa naciente en la fortaleza de una de las divisas que se eliminan, lo cual hará que la nueva moneda nazca con el estigma de un tipo de cambio basado en un predecesor disfuncional. Ahora bien, si se fija el precio en el mercado internacional con respecto al Dólar, se cae en un vicio repetitivo, relacionar el tipo de cambio de una economía débil al funcionamiento de un sistema monetario que responde a una economía fuerte.¹³ Sin embargo, pese a ese escollo, la fijación del tipo de cambio sería mucho más sencilla ya que luego se haría imperar un sistema cambiario flotante (flotación dirigida, para ser más específicos) y se haría competir la nueva divisa contra el Dólar, sin esperar mayor resultado que su permanencia en el mercado.¹⁴

1.4. Consideraciones técnicas para la adaptación en cada país centroamericano.

Para la adopción de la moneda única, el establecimiento de tipo de cambio a tres bandas sería relativamente sencillo para aquellos países centroamericanos que conservan sus sistemas monetarios bajo control mediante la emisión de moneda propia: se hace una conversión general de moneda nacional a Dólar y luego se obtiene su equivalente en la nueva unidad monetaria.¹⁵

12 Rosa Piñón Antillón, *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas* (México DF: Universidad Autónoma de México, 2000).

13 Eduardo Fernández Arias, *Dolarización y desdolarización financiera* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006); Felipe Larraín, «Flotar o dolarizar. ¿Qué nos dice la evidencia?», *Fondo de Cultura Económica*, El trimestre económico, (2005).

14 Felipe Larraín, «Flotar o dolarizar. ¿Qué nos dice la evidencia?»; Felipe Larraín y Francisco Parro, «¿Importa la opción de régimen cambiario? Evidencia para países en desarrollo», *Pontificia Universidad Católica de Chile*, Cuadernos de Economía (2003).

15 Marcelo Lascano, «Sistemas cambiarios en el mundo», *Revista latinoamericana de temas internacionales*, (2002).

Sin embargo, los casos de El Salvador y Panamá deben ser tratados por separado. El Salvador debe liberar el tipo de cambio con respecto al Dólar, ateniéndose así al precio real en el mercado; una vez se da la migración de tipo de cambio fijo a tipo de cambio fluctuante, se hará la conversión a la nueva moneda.¹⁶ Más de algún entusiasta del proceso dirá que no es necesario liberar el tipo de cambio; sin embargo, la conversión sobre la base del tipo de cambio fijo por decreto legislativo no hará más que afectar la apreciación internacional de la moneda naciente;¹⁷ sería dar a luz una moneda que arrastra un tipo de cambio ficticio y lejano de la realidad del mercado; una herencia poco deseable para una moneda que pretende solucionar los vicios que ahora estaría adoptando como propios. Por otro lado, Panamá deberá someterse a un proceso similar, con el agravante de sufrir el embate de la renuncia a la paridad nominal con el Dólar; es decir, entregar al Balboa a las reglas del mercado, devaluándole de manera inmediata y situándole a la altura del resto de monedas a ser sustituidas por la nueva unidad. Dado que ya se ha explicado la nula factibilidad de tomar como referencia una de las divisas a ser sustituidas, tampoco puede admitirse la paridad del Balboa con respecto al Dólar como base para la fijación de un tipo de cambio para la divisa regional naciente. Desde luego, por la historia de Panamá con Centroamérica, bien podría quedarse fuera y evitar todo lo expuesto.

1.5. Consideraciones técnicas para la implementación en cada país centroamericano.

Una vez establecido el tipo de cambio para cada país (no sin antes pasar por el trauma del sistema monetario salvadoreño y panameño), deberá

16 David Ibarra et al., «La dolarización en El Salvador: implicaciones, ventajas y riesgos», *Universidad Nacional Autónoma de México, Investigación económica*, 2004; Carlos Glower, *Aspectos monetarios de la dolarización y la reactivación económica en El Salvador: diagnóstico, perspectivas y opciones* (San Salvador: Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, 2013).

17 “Volatilidad cambiaria en Centroamérica e implicaciones de la dolarización de El Salvador en el proceso de integración económica. Sistema de Integración Centroamericano” (San José, 2004).

procederse a la sustitución de las monedas nacionales por la nueva unidad monetaria. El proceso sería sencillo en el sentido logístico y operativo, pero las implicaciones económicas serían diferenciadas para los países y llevarían a un punto tardío de reflexión por parte de las economías afectadas. Las consecuencias para El Salvador y Panamá vienen derivadas de lo ya expuesto; la liberación del tipo de cambio llevaría a la apreciación según el mercado, lo que devaluaría e inflaría la economía (Panamá sufriría más el golpe de esa inflación).¹⁸ República Dominicana, Guatemala e incluso Costa Rica, tendrían una transición con relativos pocos traumas, con una inflación moderada producto de la especulación y del costo de adaptación. El caso de Honduras reportaría una inflación mucho mayor y un deterioro considerable a corto plazo en su producción; el Lempira está ya de por sí devaluado frente al Dólar, por lo que estaría en franca desventaja en comparación con sus homólogas centroamericanas; el tipo de cambio para con la nueva unidad monetaria le dejaría con una devaluación notable, en especial por su productividad característicamente inferior, según datos del Fondo Monetario Internacional.¹⁹

Sin embargo, el caso más emblemático sería el nicaragüense. Además de sufrir los embates ya descritos para Honduras, tendría una desventaja más: tiene la moneda centroamericana peor valuada en el mercado internacional, lo cual le causará una crisis financiera que agravaría la ya complicada situación.²⁰ El motivo es sencillo; el tipo de cambio para la nueva divisa sería diseñado para aminorar la inflación en la región y para favorecer a la mayoría; es decir, se buscarían denominaciones bajas para responder a una convertibilidad que deje a los países con una moneda lo mejor valuada posible. Para la mayoría de

18 Consejo Monetario Centroamericano, «Volatilidad cambiaria en Centroamérica e implicaciones de la dolarización de El Salvador en el proceso de integración económica. Sistema de Integración Centroamericano» (San José, 2004), <https://www.metabase.net/docs/icap/09508.html>.

19 Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas económicas: las Américas”, Estudios económicos y financieros, 2017, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2017/May/Spanish/wreo0517-spa.ashx>.

20 Banco Central de Nicaragua, “Tipos de cambio” (Managua, 2019), https://www.bcn.gob.ni/estadisticas/mercados_cambiariorios/tipo_cambio/index.php.

países sería beneficioso ya que dejaría la nueva moneda con una denominación manejable con respecto al Índice de Precios de Consumo, haciendo de la nueva moneda una divisa apetecible; sin embargo, Nicaragua captaría muy pocas unidades monetarias en la conversión; es decir, se le asignaría una cantidad de unidades proporcional al tipo de cambio que alcance el Córdoba, pero esa cantidad sería ínfima en relación a las necesidades de financiamiento, ya que las denominaciones serían bajísimas en relación a la actual devaluación de la moneda nicaragüense. Por tanto, el sistema bancario entraría en crisis por falta de liquidez, lo cual podría ser a penas amortiguado por la productividad de aquel país.

Tal como puede observarse en el análisis previo, al menos la mitad de países de la región sufrirían desequilibrios o crisis económicas con la implementación de una nueva moneda única para la región. Sin importar la vía o el método que se siga, la aplicación de una medida como la descrita traería repercusiones severas sobre las economías centroamericanas; repercusiones que serían realmente difíciles de explicar y amortiguar, especialmente con poblaciones poco educadas y carentes de formación económica como para comprender y afrontar una transición de tal envergadura.²¹ De hecho, lo predecible para aquel gobernante que lance a su sociedad a esta espiral de vicios económicos, sería el castigo directo en las urnas de votación. Aquellos que defienden la opción dirán que, a largo plazo, la medida es de sumo beneficio para los países centroamericanos; sin entrar a valorar si tienen o no la razón, lo cierto es que a corto plazo representa una serie de desajustes que las poblaciones recibirían en forma de impacto y que cobrarían en forma de apoyo a aquel que, pensando en el futuro, sacrifique el presente.²²

21 Consejo Monetario Centroamericano, "Indicadores de dolarización de las economías de Centroamérica y la República Dominicana" (San José, 2004).

22 Cristóbal Pérez-Jerez Alvarado, *Dolarizar, solución o pesadilla* (San José: Universidad de Costa Rica, 2002).

II. Propuesta de adopción del Dólar estadounidense como moneda de curso legal.

Pasando la página, se migra al análisis de la segunda gran propuesta: la dolarización de Centroamérica. El argumento inicial es la ya circulación del dólar en dos de los países, El Salvador y Panamá, en los cuales no habría mayor cambio que realizar. Ahora bien, ¿para qué querrían las demás sociedades centroamericanas afincarse en el Dólar como medio de pago? *“El público [prefiere convertir] en moneda extranjera los precios y los pagos de los bienes y servicios [por la] necesidad de mantener el valor de dichos bienes y servicios en una moneda dura, en este caso el Dólar.”*²³ Sin entrar a valorar los beneficios de una dolarización, los países centroamericanos (con excepción de El Salvador y Panamá) deberán pasar por un proceso que realmente ya han iniciado: la incursión del Dólar en sus economías.²⁴

2.1. Condiciones de implementación de la dolarización en los países centroamericanos.

Se dice que es un proceso que ya ha iniciado porque todos los países involucrados ya tienen un acercamiento avanzado para con la divisa propuesta. Costa Rica, por ejemplo, tiene un circulante en Dólares de entre el 4 y 5% sobre la producción de colones, especialmente expresado en cuentas de ahorros y a plazos, por lo que puede suponerse que la población ya acoge al Dólar como moneda en circulación. Para el caso guatemalteco, se registra anualmente un 9% de transacciones bancarias en Dólares, sin contar la actividad turístico-comercial que trafica libremente entre Dólares y Quetzales. Honduras, por

23 Consejo Monetario Centroamericano, «Indicadores de dolarización de las economías de Centroamérica y la República Dominicana» (San José, 2004), <https://www.metabase.net/docs/icap/09504.html>.

24 Victor Bulmer-Thomas y Douglas Kincaid, “Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional”.

su parte, se ha intentado proteger de la inflación por medio de la conversión a Dólar y posterior depósito en el sistema bancario, ascendiendo al 36% de la totalidad de las transacciones, frente a Nicaragua que incrementa su circulante en Dólares en casi cien millones anuales, en detrimento de su propia moneda; sin embargo, esa cifra no es equiparable al circulante en Dólares correspondiente a República Dominicana, el cual ronda los setecientos millones.²⁵

Tal como puede observarse, la dolarización formal sería el culmen de un proceso que se ha dado de manera progresiva en la región, producto natural de la inflación, la devaluación de la moneda y de la baja productividad de las economías centroamericanas. Sin embargo, pese a sus facilidades logísticas y su aparente aplicabilidad circunstancial, la dolarización tiene algunos bemoles que resolver antes de su adopción:

“Si un país abandona su moneda nacional en favor del dólar, el resultado se asemeja mucho al tipo de cambio fijo. En primer lugar, naturalmente, ya no existe el “amortiguador” de la devaluación para neutralizar un shock externo. [Por ejemplo], cuando suben los precios del petróleo, la única solución para un país dolarizado importador de crudo es una reducción en los niveles salariales. Esto con toda probabilidad se convertirá en un asunto largo y complicado, con mucha cesantía transitoria. En segundo lugar, no hay campo para una política monetaria independiente. La política monetaria la determinan literalmente en Washington el Federal Reserve Board (el Fed). Esto es bueno si el banco central nacional es muy irresponsable. Es malo, sin embargo, si el país necesita una política monetaria más expansiva que lo que el Fed desea proporcionar. Naturalmente, el Fed elegirá políticas monetarias basándose en las condiciones de EE.UU. y no en las condiciones del país que se dolariza.”²⁶

25 Consejo Monetario Centroamericano, «Indicadores de dolarización de las economías de Centroamérica y la República Dominicana» (San José, 2004), <https://www.metabase.net/docs/icap/09504.html>.

26 Felipe Larraín y Jeffrey Sachs, *El debate sobre sistemas cambiarios y las rigideces de la dolarización* (Massachusetts: Harvard University, 2000).

Además, la dolarización vuelve poco viable la aplicación de varios modelos de ajuste externo, tan necesarios para las desequilibradas balanzas de pago centroamericanas,²⁷ haciendo que la erosión del sector externo se agudice aún más, creando la necesidad cíclica de adquisición de endeudamiento público.

Por tanto, la opción de dolarizar a Centroamérica conlleva una profunda modificación de las estructuras económicas de la mayoría de países de la región, con el fin de adaptarse y recibir un cambio de tal magnitud, aminorando el impacto de la sustitución de las monedas nacionales por una divisa dura como el Dólar. Dicha modificación estructural llevará tiempo y paciencia estoica, voluntad política e iniciativa privada para la inversión (ambas cosas son escasas en la región) y desde luego, recursos destinados a financiar los cambios; recursos con los cuales difícilmente los países cuentan sin endeudarse. Desde luego, en un proceso de recuperación, el endeudamiento es un paso hacia atrás.

III. Valoración sobre la factibilidad y viabilidad de las propuestas.

Si se analiza la factibilidad y viabilidad de ambas propuestas, el panorama se vuelve bastante sombrío para el ideal unionista que se recoge en la Declaración de Tegucigalpa de la que se hablaba al principio de este artículo.

La creación de una nueva moneda estaría aparejada con una serie de consideraciones con mayor o menor grado de bonanza para los países centroamericanos, pero que, si se contrastan con las condiciones económicas vigentes, resulta en la imposibilidad de la aplicación. En cualquier caso, la única forma en la que esta propuesta podría tener viabilidad, es generando intencionadamente las condiciones para que, en un futuro, pueda implementarse la idea. Desde luego, esta conclusión lleva imbuída la obligatoriedad de trazar una ruta técnica de acción para generar dichos escenarios favorables, lo cual

²⁷ Víctor Fajardo y Miguel Lacabana, "Desequilibrio externo y políticas económicas de ajuste" (Ildis), accedido 13 de enero de 2017, <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DesequilibrioExternoPoliticaseconomicas.pdf>.

no puede registrarse en una cumbre presidencial, sino con el trabajo constante, coordinado y apoyado de comisiones multinacionales de técnicos, que trace una hoja de ruta inequívocamente efectiva, basándose en la evidencia y respondiendo a las conclusiones propias de las Ciencias Económicas.

Por su parte, la adopción del Dólar estadounidense reporta grandes ventajas en el término de bajas en las tasas de interés y pago de las importaciones; sin embargo, también es cierto que habría consecuencias profundas sobre las economías centroamericanas, principalmente sobre aquellas con monedas más débiles frente al mercado. De hecho, aquí debe considerarse que se plantearía una severa lucha ideológica ya que, con bastante razón, se alegraría que se trata de una medida neoliberal entreguista de la soberanía nacional, causando un profundo desgaste a los gobiernos de turno.

En la reflexión inicial de este artículo, el embajador Lavados preguntaba por qué no integrarse; pues la respuesta es sencilla en materia de integración monetaria: porque no es el momento, no existen las condiciones y porque el sufrimiento que se causaría a las economías centroamericanas no compensaría los beneficios que aparentemente se obtendrían; y subráyese la palabra “aparentemente”, porque habría que demostrar las bondades que los optimistas de la integración plantean para esta medida. Tras el análisis realizado, puede decirse que la implementación de una unión monetaria en Centroamérica es tan complicada y arriesgada, que sería un acto heroico el consumarla. Sin embargo, ese acto heroico debe verse desde la óptica del máximo exponente de la integración latinoamericana, Simón Bolívar, quien expresó en una ocasión que *“de lo heroico a lo ridículo no hay más que un paso.”*

IV. Alternativa de integración monetaria: moneda virtual centroamericana.

Si bien se ha podido concluir que las propuestas de moneda única y de dolarización tienen severos bemoles que les vuelven poco factibles, no es razón

para no buscar alternativas al respecto de la integración monetaria. Ciertamente existe una incipiente y muy pujante tendencia hacia la virtualización de la economía, particularmente a través de la monetización electrónica.

Por definición, los Estados centroamericanos no podrían optar por una criptomoneda, porque el concepto de criptología virtual riñe frontalmente con el de política cambiaria y soberanía nacional.²⁸ En cambio, los Estados centroamericanos tendrían a disposición la posibilidad de utilizar una moneda virtual común, con amparo tradicional y pleno control sobre la operación.²⁹

Si bien una moneda virtual no es, en esencia, una moneda de circulación que vaya a sustituir a las existentes de manera física, sí puede convertirse en una especie de entrenamiento para crear condiciones económicas que lleven a una integración monetaria. Dichos modelos de adaptación paulatina y entrenamiento no son novedosos; más bien se trataría de una adaptación digital de lo normado para la integración al Euro.³⁰ Dicha adaptación, que podría planificarse para varios años, tendría por objetivo fundamental el de encausar a las economías centroamericanas al uso de una divisa común, desarrollando procesos de homologación, estandarización y adaptación en aspectos muy delicados de la economía. Desde luego, la lentísima forma en la que se encuentra planteado, permitiría que se evadiesen los traumas propios de cambios estructurales.

La moneda virtual propuesta, sería un incentivo para el comercio intrarregional, ya que permitiría transacciones expeditas y controladas, lo cual dinamizaría el flujo. Además, dado que la convertibilidad estaría controlada por un consorcio de rectores nacionales, habría menores espacios para la corrupción

28 María Medina Reyes, *Análisis Y Comparación de Monedas Criptográficas Basadas En La tecnología Blockchain* (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 2016), <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/56344/8/mmedinareyTFM0616memoria.pdf>.

29 Marco Antonio Moreno, "Nace la primera moneda virtual respaldada en oro", *El Blog Salmón*, 2015, <https://www.elblogsalmon.com/mercados-financieros/nace-la-primer-moneda-virtual-respaldada-en-oro>.

30 Comisión Europea, "Criterios de convergencia para la adopción del euro", 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/convergence-criteria-for-joining-euro_es.pdf.

en la actividad comercial, así como permitiría un notable incremento en la fiscalización de ingresos, y, por tanto, contribuiría a cerrar el déficit fiscal.

Por otro lado, una moneda virtual regional permitiría que los tipos de cambio se estabilizasen, ya que fungiría como pivote cambiario para recibir los embates del mercado, protegiendo así los índices inflacionarios y la devaluación de las monedas nacionales, contribuyendo severamente al objetivo de unificación. Desde luego, para que esto se concrete, los Estados centroamericanos deben comprender que la virtualización monetaria, en ninguna forma es un cheque en blanco para la acuñación, ya que su valor depende igualmente de la confianza que se le tenga, amén de las fluctuaciones especulativas del mercado.

Con una propuesta como ésta, se puede pensar en una unificación monetaria centroamericana, que, si bien se daría en el largo plazo, podría rendir las expectativas deseadas. En cambio, si se realiza en el corto plazo y sin las providencias técnicas correspondientes, un intento de unificación monetaria podría causar sufrimiento a las economías, dejando secuelas históricas en la región.

A manera de conclusión, pues, puede explayarse cuanta retórica de buenas intenciones se desee, pero únicamente bajo las premisas técnicas correctas, será posible diseñar una integración monetaria efectiva y con más beneficios que perjuicios. La creación de una nueva moneda y la dolarización, si bien traen beneficios a nivel político e inclusive económico, también conllevan implicaciones graves en su implementación, especialmente en lo que concierne a la homologación regional de políticas cambiarias. Por su parte, una moneda virtual podría ser una medida más realista y adaptada a las condiciones vigentes, haciendo un traslado paulatino, ordenado y técnicamente estudiado, para la implementación masiva de un comodín monetario a nivel virtual.

Retomando, pues, la precitada frase de Simón Bolívar: *“de lo heroico a lo ridículo no hay más que un paso”*, puede rescatarse que vale la pena tomar el riesgo de hacer algo realmente heroico con las economías centroamericanas, pero para lograrlo, hay que dar los pasos técnicamente correctos, en los tiempos adecuados y con la adaptabilidad óptima.

Impacto de la migración japonesa en las relaciones comerciales entre Brasil y Japón

*PhD. Ana Magdalena Figueroa Figueroa
y Msc. Gracia Ivonne Bonilla Morán*

IMPACTO DE LA MIGRACIÓN JAPONESA EN LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE BRASIL Y JAPÓN

PhD. Ana Magdalena Figueroa Figueroa y Msc. Gracia Ivonne Bonilla Morán.

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo principal explicar el impacto que ha tenido la migración japonesa en el desarrollo y evolución de las relaciones comerciales, de inversión y cooperación entre Brasil y Japón. Para ello, este trabajo utiliza como base *la teoría del capital social o social capital theory*, la cual sostiene que las redes sociales posibilitan la cooperación entre los individuos que persiguen un fin común, para lo cual valores como la confianza y las normas de reciprocidad son fundamentales. En tal sentido, la pregunta principal a resolver en este estudio es la siguiente: ¿Qué papel tuvo la migración japonesa en el establecimiento y desarrollo de las relaciones comerciales entre Brasil y Japón?

Para responder esta pregunta, este ensayo hace un recorrido histórico analizando el momento en el cual comenzaron las migraciones niponas a Brasil, incentivadas en gran medida por el gobierno japonés como parte de su estrategia de desarrollo. Asimismo, este trabajo analiza el proceso por el cual se dio el establecimiento y formación de redes de inmigrantes japoneses en Brasil, quienes se instalaron en dicho país integrándose en su sociedad hasta su emigración posterior a Japón décadas más tarde. Este proceso coadyuvó eventualmente al afianzamiento de las relaciones comerciales, de cooperación e inversión entre Brasil y Japón. Del mismo modo, este último hecho fue esencial para la consolidación del capital social y de las relaciones entre ambos países, en un proceso que ha sido fundamental para el desarrollo de ambas economías constituyendo así una política diplomática y económica de vital importancia.

PALABRAS CLAVE: Brasil - Japón - Migración - Relaciones Comerciales - Teoría del Capital Social

JAPANESE MIGRATION AND BRAZIL-JAPAN COMMERCIAL RELATIONS

PhD. Ana Magdalena Figueroa Figueroa y Msc. Gracia Ivonne Bonilla Morán.

ABSTRACT

The main objective of this essay is to explain the impact that Japanese migration has had on the development and evolution of commercial, investment and cooperation relations between Brazil and Japan. To that end, this work uses as a basis the social capital theory, which argues that social networks enable cooperation among individuals who pursuing a common goal, for which values such as trust and reciprocity norms are fundamental. In this regard, the main question to be resolved in this study is the following: What role did Japanese migration play in the establishing and development of commercial relations between Brazil and Japan?

To answer this question, this essay makes a historical review analyzing the moment in which Japanese migrations began to Brazil, encouraged to a large extent by the Japanese government as part of its development strategy. Likewise, this paper analyzes the process by which the establishment and formation of networks of Japanese immigrants in Brazil took place, who settled in that country integrating into its society until their subsequent emigration to Japan, decades later. This process eventually contributed to the consolidation of trade, cooperation and investment relations between Brazil and Japan. In the same way, this last fact was essential for the consolidation of the social capital and relations between both countries, in a process that has been fundamental for the development of both economies, constituting a diplomatic and economic policy of vital importance.

KEYWORDS: Brazil - Japan - Migration - Commercial Relations - Social Capital Theory

Impacto de la migración japonesa en las relaciones comerciales entre Brasil y Japón.

PhD. Ana Magdalena Figueroa Figueroa
y Msc. Gracia Ivonne Bonilla Morán¹

Introducción.

La historia migratoria de Japón hasta el siglo XIX muestra como Hawái y América del Norte eran los principales destinos, dado el patrón muy común, encontrada en la bibliografía, en el cual puede verse que en muchos casos la migración se da desde un país menos desarrollado hacia uno que lo es más. Sin embargo, esta tendencia cambió al principio del siglo XX, cuando la migración japonesa se movió hacia países como México, Perú, Brasil y Argentina, debido a que estos países representaron oportunidades reales para los extranjeros de enriquecerse rápidamente.² Endoh³ describe cómo después de un periodo de

1 Ana Magdalena Figueroa Figueroa. Magister en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Chosun en Corea del Sur. PhD en Relaciones Internacionales por la Universidad de Sao Paulo en Brasil. Investigadora post-doctoral en el Centro Brasileiro de Análisis y Planificación en Sao Paulo, Brasil. Sus temas de investigación incluye: el Este Asiático, migración internacional, desarrollo humano, globalización, democracia y economía política internacional.

Gracia Ivonne Bonilla Morán. Licenciatura en Relaciones Internacionales en Universidad de El Salvador. Maestría en Comercio Internacional en Universidad de Woosuk en Corea del Sur. Maestría en Estudios Internacionales en la Universidad Nacional de Chengchi en Taiwan. Trabajo actual en Facultad de Ciencias Económicas de UES como Coordinadora de la Unidad de Vinculación Universidad- Sociedad. Líneas de Investigación: cooperación internacional al desarrollo, Este Asiático, ciencias sociales, políticas y económicas.

2 Toake Endoh, *Exporting Japan. Politics of Emigration toward Latin America*. (University of Illinois Press, 2009), 3.

3 Ibid.

poca migración, se puede observar una nueva ola en la migración japonesa hacia América del Sur y el Caribe a partir de 1952.

En la actualidad, los descendientes de japoneses en Brasil son aproximadamente 2 millones de personas,⁴ fruto de la migración que comenzó a inicios del siglo XX, siendo la mayor diáspora japonesa en el mundo. Dicha diáspora es considerada en este ensayo como la base del capital social que marcó el camino hacia el establecimiento de las relaciones comerciales entre Brasil y Japón que dichos países gozan hoy en día. Más concretamente, este ensayo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué papel tuvo la migración japonesa en el establecimiento y desarrollo de las relaciones comerciales entre Brasil y Japón? Para responder esta pregunta, este ensayo se guía por la teoría del capital social, la cual es explicada en la sección 3.

I. Hipótesis.

La hipótesis se deriva de la teoría del capital social, la cual establece que la organización social facilita la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo.⁵ En este caso, nuestra hipótesis es que el comienzo de la migración japonesa hacia Brasil, incentivada en principio por el gobierno japonés y su consecuente incremento, dio lugar al crecimiento del capital social (red de nacionales japoneses - *Nikkeijin*) que coadyuvó al establecimiento de un vínculo entre ambas naciones que permitió el desarrollo de relaciones comerciales hasta alcanzar el nivel que gozan en la actualidad.

Dada la distancia, sus diferencias culturales y diferentes idiomas, esta relación se caracterizó por el desinterés mutuo. Si la enorme migración japonesa hacia Brasil hubiese estado ausente, las relaciones comerciales entre ambas naciones probablemente hubiesen demorado mucho más tiempo en

4 Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil, *Japão*, Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5284-japao>. Última visita 15/07/2019.

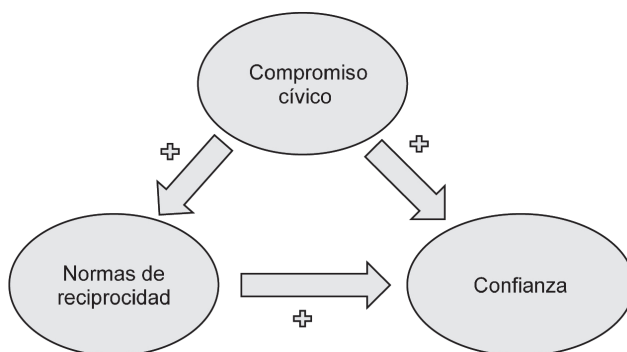
5 Robert Putnam, «Bowling alone: America's declining social capital». *Journal of democracy*, No.6 (1995): 65-78.

establecerse y alcanzar la presente envergadura. Dado que Japón desarrolló un interés particular en América Latina debido a su abundancia en recursos naturales, dicho acercamiento se daría de una forma u otra. Es así como en este ensayo se busca explicar el impacto del capital social japonés en Brasil en dicho acercamiento comercial.

II. Teoría del Capital Social.

La teoría del capital social, o *social capital theory*, es definida por Putnam como redes sociales que facilitan la colaboración entre individuos para alcanzar un fin común, para lo cual la confianza y normas de reciprocidad son básicas, tal como lo ilustra la Figura 1.⁶

Figura 1. Relaciones causales de los elementos del concepto de capital social de Putnam



Fuente: Elaborado por los autores basado en Häuberer (2011, 59)⁷.

Aunque en muchas sociedades estos elementos no se ven muy a menudo, en la sociedad japonesa sí están presentes. Los japoneses gozan de una sociedad cohesionada, muy homogénea y con altos índices de confianza y reciprocidad, alta moralidad, alto sentido del deber y mucho respeto. Estos

6 Robert Putnam, «Bowling...», 67, Robert Putnam, «Social capital: Measurement and consequences». Canadian Journal of Policy Research, No 2 (2001): 41-51.

7 Julia Hauberer, *Social Capital Theory: Towards a Methodological Foundation* (Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. VS Verlag für sozialwissenschaften, 2011).

elementos son derivados en gran parte de filosofías arraigadas a su cultura, tales como el budismo y taoísmo.⁸ Estando fuera de su país, en este caso en Brasil, la comunidad japonesa se ha mantenido cohesionada y fiel a sus valores, facilitando un vínculo con su país de origen al mismo tiempo que con su país receptor. Los lazos de la comunidad japonesa en Brasil con su país de origen se dieron por medio de cartas y visitas, las cuales se han ido incrementando gradualmente a la par del avance tecnológico como el internet y la reducción de precios en los vuelos comerciales.

Es así como esto ha contribuido a la creación de *networks* o redes de migrantes, las cuales han coadyuvado a la disminución de los costos de migración y los choques culturales, al mismo tiempo que han facilitado el proceso de asimilación de la nueva cultura mientras comparten su lenguaje, estilo de vida, comida y costumbres con otros miembros de dicha red. A esto, Endoh⁹ le llama capital social. Como Endoh explica, las remesas también fueron de vital importancia dado que sirvieron para desarrollar capital laboral y para costear los viajes desde y hacia ambos países; al mismo tiempo que impresionaron y convencieron a los japoneses de la idea de que podían hacerse ricos en el exterior.¹⁰ Esto aumentó considerablemente la diáspora japonesa. Como resultado, el argumento de Epstein y Heizler¹¹ se cumple cuando explican que cuando el número de migrantes de un sólo origen aumenta, también aumenta la probabilidad de que el país de destino tenga más comercio internacional con el país de origen de dichos migrantes. De esta forma, el capital social que se forma a raíz de estos *networks* tiene el poder de beneficiar ambos países.

De acuerdo a Putnam, la calidad social es más alta si existe una red fuertemente unida de relaciones sociales recíprocas dado que los individuos

8 Richard Fletcher y Tony Fang, «Assessing the impact of culture on relationship creation and network formation in emerging Asian markets». *European Journal of Marketing*, No 40(2006): 430-446.

9 Endoh, *Exporting...*, 5.

10 Endoh, *Exporting...*, 4.

11 Gil Epstein y Odelia Heizler, «The Formation of Networks in the Diaspora». *International Journal of Manpower*, No 37 (2016): 1136-1153.

generan relaciones que apoyan sus propios intereses. Por otra parte, el capital social es ventajoso para el Estado y el mercado, dado que el capital social es importante para la estabilidad, la eficacia de los gobiernos y el desarrollo económico que el capital físico y humano.¹²

2.1. Elementos del capital social.

Según Putnam, el capital social persiste si prevalece la confianza en las relaciones. La confianza es generada en las redes de compromiso cívico y vía normas de reciprocidad constituyendo dos tipos adicionales de capital social. Cuanto mayor sea el nivel de confianza mutua en una comunidad, más alta será la probabilidad de cooperación.¹³ Hauberer explica que la más importante expectativa sobre la sociedad civil es que ésta fortalece el desempeño de la democracia del Estado.¹⁴ Las asociaciones son escuelas de democracia, ellas desarrollan virtudes como la solidaridad y la participación entre los ciudadanos y socializa a los individuos activos entre los miembros de la comunidad. Cuanto mayor sea la densidad de tales redes en la comunidad, más probable será que los ciudadanos cooperen y alcancen una ventaja común. Las redes implican este efecto fuerte debido a que éstas incrementan los costos potenciales de mala conducta en cada transacción individual.¹⁵

Las normas surgen, si una acción tiene costos externos similares para varios actores, si los derechos de control de los mercados no pueden establecerse fácilmente y si un actor individual no puede comprometerse exitosamente en el intercambio de derechos de control. Las normas que crean la confianza social disminuyen los costos de las transacciones y facilitan la cooperación. La

12 Hauberer, *Social Capital...*, 54.

13 Robert Putnam, *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*. In: *The American Prospect*. (Online Edition N. 4 (1993): 11-18.

14 Hauberer, *Social Capital...*, 54.

15 Hauberer, *Social Capital...*, 55.

característica más importante de estas normas es la reciprocidad. La reciprocidad misma puede ser equilibrada o generalizada.¹⁶

La reciprocidad equilibrada indica el intercambio de bienes del mismo valor. En el caso de la reciprocidad generalizada, prevalece en todo momento un desequilibrio de relaciones de intercambio sostenibles. La reciprocidad generalizada significa que la gente se ayudará mutuamente sin esperar un servicio inmediato a cambio. Por así decirlo, las interacciones sociales ayudan a resolver el dilema de la acción colectiva. Las normas de reciprocidad generalizada conducen a un comportamiento de confianza en situaciones que la gente normalmente no lo tendría.¹⁷

A través de la teoría de capital social queda claro la importancia del establecimiento de redes conformadas por individuos, las cuales funcionan mediante, básicamente, la confianza y normas de reciprocidad, llegando a constituir un elemento clave en la consolidación de relaciones de relevancia, así como sucedió entre Brasil y Japón.

III. Migración japonesa hacia Brasil.

Los japoneses comenzaron a migrar a Brasil a principios del siglo XX. Brasil experimentó una enorme necesidad de trabajadores para las plantaciones de café a partir de 1908 dando lugar al inicio de la migración japonesa hacia Brasil con 781 migrantes a bordo del barco *Kasato-naru*.¹⁸

Sin embargo, esta emigración de Japón a Brasil no fue un acto aislado, formaba parte de un movimiento migratorio de carácter internacional, que duró desde comienzos del siglo XIX hasta la tercera década del XX. Varios factores influyeron, directa o indirectamente, en este movimiento de la población: cambio notable en el ritmo del crecimiento del mismo; la difusión del conocimiento

16 Robert Putnam, «Bowling...», 67

17 Robert Putman, «The Prosperous...», 12.

18 Arlinda Nogueira, «Japanese immigration in Brazil». *Diogenes*, No 48 (2000): 45-55. http://www.cenb.org.br/articles/display_pt/207

geográfico, sobre todo en relación con las Américas; el desarrollo de medios de transporte; profundas modificaciones en los medios de producción y también problemas políticos, religiosos y sociales. Los cambios experimentados en las zonas rurales y el empleo de máquinas en la industria con frecuencia dieron lugar a situaciones sensibles, incluso desastrosas, tales como el desempleo.¹⁹

Por otro lado, es importante destacar que la intervención del gobierno japonés fue un elemento clave en la migración japonesa, el cual manejó la migración como una política estratégica nacional (*kokusaku*) para combatir la sobrepoblación, el desempleo y la pobreza que empeoraba en Japón a principios del siglo XX.²⁰ Por otro lado, el gobierno del estado de Sao Paulo también se vio vinculado en esta migración dada la necesidad de trabajadores. En este sentido, Nogueira²¹ explica cómo el subsidio de los costos de viaje fue un anzuelo que el gobierno del estado de Sao Paulo usó para atraer a trabajadores japoneses.

Para Japón, el capital social formado por su diáspora en Brasil era tan importante que en 1937 se fundó la *Japan-South Manufacturing Co.*, con una subsidiaria en Brasil llamada *Bratac* con un fuerte énfasis en la diáspora japonesa en Brasil. Esta compañía tenía 5 objetivos específicos, entre los que figuran la adquisición de tierra; provisión de capital para propósitos de migración y facilidades de ahorro para los migrantes; compra, procesamiento y comercialización de productos procedentes de los migrantes; provisión de productos necesarios para los migrantes; e iniciativas necesarias para el desarrollo de los migrantes japoneses fuera de su país.²²

Los pioneros inmigrantes japoneses tuvieron muchas dificultades debido a sus diferencias en cuanto a apariencia física, lenguaje, comida, costumbres y forma de trabajar. A esto se unió el rechazo de varios sectores de

19 Nogueira, «*Japanese...*»,45.

20 Henri Delanghe, «The Origin of Significant Japanese-Brazilian Trade and Investment Relations: Origin, Content and Consequences of the 1935 Japanese Trade Mission to Brazil». *Center of Economic Studies Discussion Paper Series*, 99, 1999. | Nogueira, «*Japanese...*»,45. | Endoh, *Exporting...*, 4

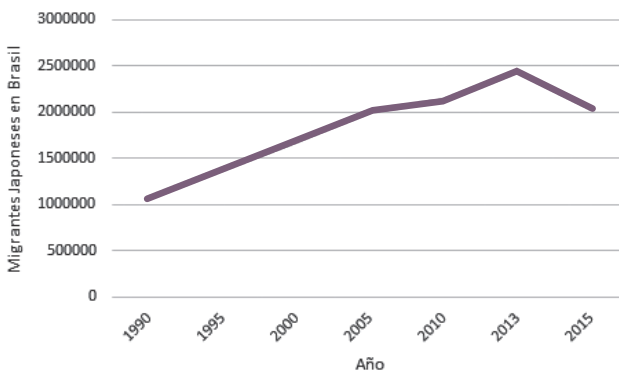
21 Nogueira, «*Japanese...*»,46.

22 Delanghe, «*The Origin...*»,23.

la población brasileña dado el aislamiento de los japoneses, la política migratoria de 1934 que limitaba la entrada de no más del 2% respecto a la migración total para cada etnia y la situación incómoda de los japoneses durante la Segunda Guerra Mundial debido a que Brasil se unió al grupo de los aliados. Sin embargo, poco a poco los migrantes japoneses fueron escalando en el sector comercio hasta diversificar sus negocios en la ciudad de Sao Paulo, provocando así una migración de las zonas rurales a las zonas urbanas. Mientras tanto, sus descendientes comenzaron a estudiar en universidades brasileñas y a casarse con locales, mezclándose entre la población local y aumentando la calidad de su capital social logrando así un vínculo muy fuerte entre las dos naciones.²³

En el Gráfico 1 se puede observar el número de migrantes y descendientes de migrantes japoneses en Brasil desde 1990 hasta 2015. Se ve cómo este capital social se va formando y va siempre en aumento, inclusive después de la crisis económica asiática de 2009. Sin embargo, se registra un declive a partir de 2013, lo cual coincide con el declive en el comercio bilateral mostrado en el Gráfico 2. Esto puede ser una evidencia clara de la relación directa entre el capital social nipones en Brasil y el comercio bilateral entre Brasil y Japón.

Gráfico 1. Migrantes Japoneses en Brasil, 1990-2015.



Fuente: Elaborado por los autores basado en datos Knoema²⁴.

²³ Nogueira, «Japanese...»,50.

²⁴ Disponible en <https://knoema.com/IMSTMG2014/international-migrant-stock-at-mid-year-by-sex-and-by-major-area-region-country-or-area-1990-2015?regionId=BR&action=export>

A través de estos antecedentes de las migraciones japonesas a Brasil, puede verse cómo surgió el interés en Japón en el envío de su gente al país sudamericano para fines económicos, en donde, al mismo tiempo, necesitaban de recurso humano para realizar determinadas labores.

IV. Establecimiento de las Relaciones Comerciales entre Brasil y Japón.

Según Delanghe,²⁵ la comunidad japonesa pasó a tener mayor importancia después que los precios del café colapsaron en 1930 y comenzaron a dedicarse al cultivo de algodón. Para 1936, la comunidad japonesa era responsable por un 56% del cultivo de algodón en Sao Paulo, y 30% del cultivo total nacional de algodón. Cabe destacar que Delanghe²⁶ argumenta que el verdadero punto significativo del comienzo de las relaciones de comercio e inversiones entre Brasil y Japón comenzó en 1935, cuando una misión comercial japonesa llegó a Brasil consiguiendo un aumento considerable en las relaciones comerciales y de inversión en el cultivo de algodón entre ambos países. Según el autor, esto fue posible debido a la cooperación público-privada, hacia varias empresas niponas y a la comunidad migrante japonesa radicada en Brasil.²⁷

Ya en 1985 Brasil y Japón habían establecido sus relaciones diplomáticas por medio del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación.²⁸ Para 2001, Brasil ya era el segundo mayor destino de las exportaciones japonesas en América Latina, cifra que se mantiene hasta 2016, mientras que para el mismo año, Brasil era la segunda mayor fuente de importaciones japonesas en América Latina.²⁹

25 Delanghe, «*The Origin...*»,14.

26 Delanghe, «*The Origin...*»,2.

27 Delanghe, «*The Origin...*»,2.

28 Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5284-japao>. Última visita en 15/5/2017.

29 World Integrated Trade Solution. Disponible en <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/JPN/Year/1994/TradeFlow/EXPIMP/Partner/BRA/Product/all-groups>. Última visita 15/5/2017.

Para 2016, Japón era el tercer mayor socio comercial de Brasil en Asia y el séptimo en el mundo.³⁰ Hoy en día hay aproximadamente setecientas empresas japonesas en Brasil, lo que dio origen a una propuesta que está en discusión sobre un acuerdo comercial que surgió como iniciativa de los empresarios brasileños y japoneses, la Confederación Nacional de la Industria – CNI, y la federación de industrias de Japón (*Keidanren*). Dicho acuerdo comercial tiene como fin eliminar las barreras comerciales y crear reglas únicas para facilitar ventas e inversiones.³¹

Las importaciones japonesas desde Brasil están concentradas básicamente en productos primarios (minerales de hierro y sus concentrados, carne de pollo congelada, maíz en granos, café, aluminio y soja), mientras que las exportaciones japonesas para Brasil son constituidas por productos manufacturados (partes y repuestos para vehículos y tractores, automóviles, instrumentos de medida, rodamientos y engranajes, partes de motores).³² Como puede verse en el Gráfico 2, las importaciones japonesas son mayores que las exportaciones, generando un superávit comercial para Brasil y un déficit para Japón. También se puede ver en dicho gráfico una caída progresiva en el comercio bilateral desde 2012, coincidiendo con la caída en el número de migrantes japoneses en Brasil mostrado en el Gráfico 1.

Por otro lado, Japón también ha inyectado capital en Brasil, no sólo por medio de la inversión extranjera directa (IED), sino también por medio de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Dado que Brasil está clasificado como un país de renta per cápita media-alta, es receptor de la AOD nipones sobre todo por medio de préstamos y colaboración técnica. Esta ayuda también se da por medio de ayuda para la reducción de la deuda externa y realización de ajustes

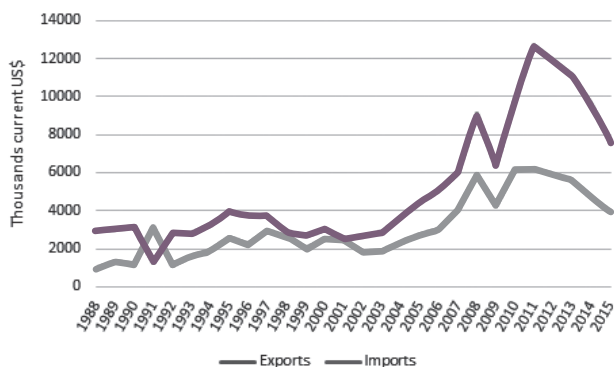
30 Centro de Estudos Brasileiros. Os Migrantes Japoneses e suas Famílias no Brasil. Disponible en http://www.cenb.org.br/articles/display_pt/207 Última visita 15/5/2017.

31 Kiyoshi Harada, *Comercio Exterior entre Japón y América Latina*. (Harada Advogados, 2017) Palestras.

32 Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5284-japao>. Última visita en 15/5/2017.

estructurales.³³ Japón tiene el sexto mayor stock de IED en Brasil, llegando a 26.800 millones de dólares en 2014.³⁴

Gráfico 2. Exportaciones e importaciones japonesas hacia Brasil.



Fuente: Elaborado por los autores basado en datos del Banco Mundial.³⁵

4.1. Retorno de los Nikkei a Japón y su consecuente impacto.

No obstante, el desarrollo de estas relaciones comerciales entre Brasil y Japón no sólo se debieron a las migraciones japonesas a Brasil, sino también a las migraciones de la población *Nikkei* - o población japonesa emigrada y sus descendientes - a Japón, las cuales se dieron principalmente en la época de la crisis económica por la que estaba pasando Brasil a principios de los años 1980. En contraste, la economía japonesa estaba en auge. Consecuentemente, a mediados de los 80, algunos de la primera y segunda generación de inmigrantes *nikkei* comenzaron a visitar Japón para buscar mejores empleos.³⁶

33 César Ross, «La política exterior japonesa hacia América Latina y el Caribe: Entre la cooperación y los negocios». Atenea (Concepción), No 505 (2012): 185-217.

34 Centro de Estudos Brasileiros. Os Migrantes Japoneses e suas Familias no Brasil. Disponible en http://www.cenb.org.br/articles/display_pt/207 Última visita 15/5/2017.

35 Disponible en <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/Year/1994/TradeFlow/EXPIMP/Partner/JPN/Product/all-groups>

36 Koji Sasaki, *Between Emigration and Immigration: Japanese Emigrants to Brazil and Their Descendants in Japan*. Universidad de Tokyo. Yamashita et al., eds. *Transnational Migration in East Asia*. (Senri Ethnological Reports, 2008).

Así, el número de los *nikkei* aumentó gradualmente a medida que las empresas japonesas descubrieron en el Nikkeijin brasileño una “nueva reserva de mano de obra” y las agencias de viaje *Nikkei* en Brasil y los corredores de empleo en Japón comenzaron a desarrollar un complejo sistema de contrato de trabajo a finales de los años ochenta. Tanto las empresas japonesas como los Nikkeijin se beneficiaron de esta “migración de retorno”, y las necesidades crecientes dieron lugar a una serie de actividades de cabildeo por parte de políticos locales en las prefecturas japonesas, por congresistas nikkeis y líderes inmigrantes en Brasil, con el objetivo de resolver los problemas relativos a este flujo de recurso humano.³⁷

El número de entradas a Japón provenientes de Brasil creció drásticamente después de que el Ministerio de Justicia japonés implementara la nueva Ley de control de inmigración y reconocimiento de refugiados en junio de 1990. Esta ley prevé la expedición de “visados de residencia de larga duración” a la comunidad de Nikkeijin en el país hasta la tercera generación con sus cónyuges no Nikkeijin. Esto permitió que los Nikkeijin trabajaran en Japón y resultó en la creación de un gran sistema de contratación de mano de obra a través del cual decenas de miles de trabajadores de habla portuguesa fueron reclutados en Brasil para trabajar en pequeñas y medianas fábricas japonesas. Sólo 2.000 residentes de nacionalidad brasileña se habían registrado en 1985, cifra que aumentó a 148,000 en 1992. En 2006, el número era de 312.900, aumentando así el capital social nipo-brasilero.³⁸

Los efectos económicos de este capital social sobre la comunidad emisora en Brasil fueron significativos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, las remesas de los *Dekasseguis* (trabajadores temporales en Japón) hacia Brasil llegó a US\$ 2.600 millones en 2006, representando el 37% del monto total de las remesas a Brasil desde el exterior. Este dinero tiene un impacto

37 Sasaki, *Between Emigration...*, 56.

38 Sasaki, *Between Emigration...*, 57.

significativo en el desarrollo de la economía local.³⁹ Dichas remesas son enviadas al sector productivo, no así al gasto personal. Esa es la diferencia con la remesa de los trabajadores brasileños en otros países.⁴⁰

Otro estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2004, reveló que Japón se ubica como la segunda fuente de remesas para América Latina después de Estados Unidos, y que las remesas de los japoneses hacia América Latina superan la cantidad total enviada desde todos los países europeos a la misma región.⁴¹

Por otro lado, de acuerdo a Sasaki,⁴² el repentino aumento del capital social en las ciudades provinciales industriales japonesas permitió la conformación de una comunidad predominantemente lusófona⁴³. Ciudades como Toyota, Hamamatsu, Oizumi y Ohta se han convertido en centros de clase mundial de automóviles y fábricas electrónicas. Los residentes brasileños *nikkei* se concentraron en estas ciudades, sobre todo en trabajos de “3K” (*kiken, kitanai, kitsui* - “peligrosos, sucios y demandados”), tales como el ensamblaje de partes o líneas de producción de alimentos preparados. En estas ciudades, los visitantes pueden encontrar fácilmente tiendas llenas de productos brasileños ofreciendo servicios en el idioma portugués.

Puede observarse lo transcendental que fueron ambas migraciones: la japonesa hacia Brasil y la Nikkeijin hacia Japón, conformada por japoneses y sus descendientes que vivían en Brasil; en el establecimiento y desarrollo de las relaciones diplomáticas, comerciales y de inversión entre ambos países a pesar de la distancia, las diferencias culturales e idiomas.

39 Sasaki, *Between Emigration...*, 57.

40 Sasaki, *Between Emigration...*, 58.

41 Sasaki, *Between Emigration...*, 58.

42 Sasaki, *Between Emigration...*, 58.

43 Derivado del término “lusofonía”, el cual consiste en un conjunto de países cuyo idioma oficial es el portugués, los cuales son los siguientes: Portugal, Brasil, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola, Mozambique, Timor Oriental y Santo Tomé y Príncipe. Disponible en: <https://www.ecured.cu/Lusofon%C3%ADa>. Última visita 15/7/2019.

V. Discusión y consideraciones finales.

La comunidad japonesa en Brasil es la diáspora japonesa más grande en el mundo, lo cual implica que posee un enorme capital social con mucho poder de negociación. Esto es de vital importancia a la hora de negociar con un país enorme y rico en recursos naturales, y que se beneficia enormemente de dicho capital social. Por ejemplo, Delanghe⁴⁴ describe cómo en 1935 los japoneses insistieron muchísimo en extender las relaciones comerciales entre Japón y Brasil, no sin antes resolver los problemas referentes a la migración japonesa en el país sudamericano. El gobierno japonés tenía muy claro su objetivo al manejar la migración japonesa hacia Brasil como una política estratégica nacional, dado que en su visión, la migración era la mejor manera de promover industrialización y aumento de capital en Japón debido a que la diáspora japonesa enviaría remesas a casa, y al mismo tiempo proveería las materias primas necesarias para desarrollar sus productos.⁴⁵

Asimismo, es importante destacar el fenómeno de la migración del Nikkeijin brasileño a Japón desde la perspectiva de su sociedad emisora en Brasil, lo cual revela las conexiones continuas entre el capital social brasileño y japonés, así como su consecuente desarrollo productivo y comercial. En tal sentido, la historia de la emigración pasada de Japón y su creación de una comunidad japonesa en Brasil proporciona un contexto necesario para entender la migración contemporánea de Nikkeijin brasileño a Japón.

Por otra parte, tal y como lo explica el SELA,⁴⁶ para Japón son muy importantes sus importaciones de materias primas, las cuales en su mayoría son importadas desde América Latina. Debido a esto, para Japón el hecho de ampliar y fortalecer sus relaciones de cooperación, inversión y comercio constituye una

44 Delanghe, «*The Origin...*»,15.

45 Delanghe, «*The Origin...*»,17.

46 Sistema Económico de América Latina y del Caribe.

política diplomática y económica de vital importancia.⁴⁷ Es precisamente por este motivo que Japón se ha tomado muy en serio el fortalecer sus relaciones con países clave de América Latina, y en especial con Brasil, dada la magnitud de su capital social japonés trabajando y coadyuvando al fortalecimiento del lazo comercial entre Japón y Brasil, así como también para encontrar maneras de modernizar las exportaciones brasileñas hacia Japón y facilitar el intercambio de conocimiento y experiencia.⁴⁸

Asimismo, cabe destacar que también para Brasil es de vital importancia fortalecer sus relaciones comerciales con Japón, dados los avances tecnológicos a los que tienen acceso por medio de dichas relaciones, y que, sin duda, han ayudado a Brasil en momentos claves de su crecimiento económico y a desarrollar tecnologías que dañan menos el medio ambiente. Un ejemplo claro de ello es el desarrollo de redes eléctricas inteligentes que ayudan a un mejor y más inteligente consumo de energía eléctrica, proyecto llevado a cabo gracias al JICA,⁴⁹ o la iniciativa japonesa de contribuir a solucionar el problema de seguridad alimentaria, para lo cual Brasil, Argentina y Paraguay han sido considerados por Japón para colaborar en este sentido. Otro ejemplo es la cooperación e inversión japonesa en operaciones brasileñas de bio etanol, en una búsqueda por fuentes de energía limpia, con lo cual no sólo se benefician ambos países, sino también a largo plazo, el medio ambiente en general.⁵⁰ No en vano se han registrado numerosas misiones comerciales japonesas en Brasil y viceversa (ver anexo 1).

47 SELA, «Las Relaciones Económicas de Japón con América Latina y el Caribe. Nuevos Senderos de Crecimiento y Países Emergentes». (XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano Caracas, Venezuela. 27 al 29 de noviembre de 2013.)

48 SELA, «Las Relaciones...», 84.

49 *Japan International Cooperation Agency*.

50 SELA, «Las Relaciones...», 41.

ANEXO 1.

Cronología de las relaciones bilaterales entre Japón y Brasil.

- 1895 – Firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación.
- 1897 – Apertura de las respectivas representaciones diplomáticas.
- 1908 – Inicio de la inmigración japonesa en Brasil (llegada del navío Kasato Maru).
- 1928 – Inicio de la inmigración japonesa en la Amazonía.
- 1942 – Rompimiento de las relaciones diplomáticas.
- 1952 – Restablecimiento de las relaciones diplomáticas.
- 1958 – Visita del príncipe Mikasa y esposa (50 años de la inmigración japonesa).
- 1958 – Inauguración de Usiminas.
- 1959 – Visita del primer ministro Nobosuke Kishi a Brasil.
- 1967 – Visita del príncipe heredero Akihito y de la princesa Michiko a Brasil.
- 1970 – Firma del Acuerdo Básico de Cooperación Técnica.
- 1974 – Visita del primer ministro Kakuei Tanaka a Brasil.
- 1974 – Creación del Comité de Cooperación Económica Brasil-Japón.
- 1976 – Visita del presidente Ernesto Geisel a Japón.
- 1978 – Visita a Brasil del príncipe heredero Akihito y de la princesa Michiko (70 años de la inmigración japonesa).
- 1978 – Programa de Cooperación Nipo-Brasileña para el Desarrollo del Cerrado (PRODECER).
- 1982 – Primer ministro Zenko Suzuki y príncipe Naruhito visitan Brasil.
- 1984 – Visita del presidente João Baptista Figueiredo a Japón.
- 1984 – Firma del Acuerdo de Cooperación en el área de Ciencia y Tecnología.

1988 – Visita del príncipe Fumihito a Brasil (80 años de la inmigración japonesa).

Década de 1990 – Inicio da emigración brasileña a Japón.

1994 – Ministro de Negocios Extranjeros Yohei Kono visita Brasil.

1995 – Centenario del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación.

1995 – Visitas del vicepresidente Marco Maciel a Japón y de la princesa Nori a Brasil.

1996 – Visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a Japón.

1996 – Visita del primer ministro Ryutaro Hashimoto a Brasil.

1997 – Visita del emperador Akihito y de la emperatriz Michiko a Brasil.

1998 – Visita del ministro de Negocios Extranjeros Keizo Obuchi a Brasil.

1998 – Visita del canciller Luiz Felipe Lampreia a Japón.

2002 – Visita del canciller Celso Lafer a Japón.

2004 – Visita del canciller Celso Amorim a Japón.

2004 – Creación del Mecanismo de Consultas Políticas Brasil-Japón.

2004 – Visita del primer ministro Junichiro Koizumi a Brasil.

2004 – Creación del G4 (Alemania, Brasil, India y Japón).

2005 – Visita del presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Japón (mayo).

2005 – Firma del Programa Conjunto de Revitalización de las Relaciones Económicas.

2005 – Reunión, en Brasil, del “Consejo Brasil-Japón para el Siglo XXI”.

2006 – Adopción del patrón de televisión digital con base en el sistema japonés ISDB-T.

2006 – Reunión, en Tokio, del “Consejo Brasil-Japón para el Siglo XXI”.

2006 – El número de brasileños residentes en Japón supera los 300 mil.

2007 – Reuniones, en São Paulo y en Tokio, del “Grupo de Notables”.

2007 – Adquisición de los primeros aviones de Embraer por el grupo Japan Airlines.

2008 – Año del Intercambio Brasil-Japón (Centenario de la inmigración japonesa en Brasil).

2008 – Visita de la ministra jefa de la Casa Civil, Dilma Rousseff, a Japón (abril).

2008 – Visita del príncipe heredero Naruhito a Brasil (junio).

2008 – Visita del ministro de Economía, Comercio e Industria, Akira Amari, a Brasil (julio).

2008 – Cumbre del G8, en Hokkaido. Encuentro entre el presidente Lula y el primer ministro Yasuo Fukuda (julio).

2009 – I Reunión del Comité Conjunto de Promoción Comercial y de Inversiones (febrero).

2009 – El Gobierno japonés anuncia medidas de apoyo a la comunidad brasileña en Japón (marzo).

2009 – II Reunión del Comité Conjunto de Promoción Comercial y de Inversiones (septiembre).

2010 – Reunión de Consultas Políticas Brasil-Japón, en Tokio (enero).

2010 – Visita a Brasilia del viceministro de Tierra, Infraestructura, Transporte y Turismo, Takashi Nagayasu, y del viceministro parlamentario de Negocios Extranjeros, Shuji Kira (enero).

2010 – Visita a Brasilia del ex primer ministro Junichiro Koizumi (marzo).

2010 – III Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción Comercial e Inversiones (abril).

2010 – Visita a Brasilia del diputado Taro Aso (ex primer ministro, ex canciller y actual presidente de la sección japonesa del Grupo Parlamentario de Amistad Brasil-Japón – mayo).

2010 – Visita a Japón del ministro del Trabajo y Empleo, Carlos Lupi, y del ministro de la Previsión Social, Carlos Eduardo Gabas (firma del Acuerdo Previsional – 29 de julio).

- 2010** – Reunión de Consultas Políticas bilaterales sobre temas multilaterales (agosto).
- 2010** – IV Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción Comercial e Inversiones (noviembre).
- 2010** – III Reunión del Comité Conjunto de Ciencia, Tecnología e Innovación (diciembre).
- 2010** – Visita a Brasilia del viceministro de Trabajo, Salud y Bienestar de Japón, Osamu Fujimura, (firma del Ajuste Administrativo al Acuerdo Previsional – 27 de diciembre).
- 2011** – Visita, en calidad de Embajador Especial, del diputado Taro Aso (ex primer ministro, ex canciller y actual presidente de la sección japonesa del Grupo Parlamentario de Amistad Brasil-Japón), por ocasión de las ceremonias de la asunción de la presidenta Dilma Rousseff (1º de enero).
- 2011** – Creación del “Movimiento Brasil Solidario” en apoyo a las víctimas de los desastres naturales del 11/3, coordinado por la Embajada en Tokio e integrado por líderes de la comunidad brasileña y por empresas brasileñas en Japón (26 de marzo).
- 2011** – Donación humanitaria del Gobierno brasileño, de US\$ 500 mil, a favor de las víctimas del terremoto y tsunami en Japón (4 de abril).
- 2011** – Visita a Japón del ministro de Estado de Relaciones Exteriores, embajador Antonio de Aguiar Patriota (16 de abril).
- 2011** – Visita a Brasil del ministro de Negocios Extranjeros de Japón, Takeaki Matsumoto (30 de junio), después de participar en la XLI Cumbre del MERCOSUR, en Asunción.
- 2011** – V Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción Comercial e Inversiones (8 de agosto).
- 2012** – Visita a Brasilia del ministro para Política Nacional, ministro para Políticas de Ciencia y Tecnología, ministro para Política Espacial

y ministro para Política Económica y Fiscal, Motohisa Furukawa (30 de abril de 2012).

2012 – Visita a Japón del ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Fernando Pimentel (29 y 30 de mayo de 2012).

2012 – Visita a Brasil del ministro de Negocios Extranjeros de Japón, Koichiro Gamba, que lideró la delegación japonesa en la Conferencia Rio+20 (20 y 21 de junio de 2012).

2012 – Visita a Japón del ministro de la Integración Nacional, Fernando Bezerra Coelho, para participar en la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (3 a 6 de julio de 2012).

2012 – Visita a Japón del ministro de Hacienda, Guido Mantega, y del presidente del Banco Central, Alexandre Tombini, para participar en las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial (10 a 15 de octubre).

2012 – Visita a Japón del ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Fernando Pimentel (6 y 7 de noviembre de 2012).

2012 – VI Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción Comercial e Inversiones (9 de noviembre).

2013 – Visita a Brasil del presidente de JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón), Akihiko Tanaka (7 y 8 de enero).

2013 – Visita a Brasil del ministro de Economía, Comercio e Industria de Japón, Toshimitsu Motegi (1 y 2 de mayo).

2013 – Visita a Brasil del viceministro de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología, Hideki Niwa (15 de junio).

2013 – Visita a Brasil del ministro de Asuntos Internos y de Comunicaciones (MIC), Yoshitaka Shindo (24 a 26 de julio).

2013 – Visita a Brasil del ministro de Negocios Extranjeros, Fumio Kishida (2 a 5 de septiembre).

2013 – Visita a Japón de la ministra de Medio Ambiente, Izabella Teixeira, para liderar la delegación brasileña en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (9 a 11 de octubre).

2013 – VII Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción del Comercio, Inversiones y Cooperación Industrial (25 de octubre).

2013 – Visita a Japón de la ministra de Planificación, Presupuesto y Gestión, Miriam Belchior, para participar en el Foro Empresarial Japón-América Latina y el Caribe (7 a 9 de noviembre).

2014 – Visita a Brasil de la princesa Takamado (Hisako) durante la Copa del Mundo (19 y 20 de junio).

2014 – Creación de la Agregaduría de Defensa, del Ejército, Naval y Aeronáutica ante la Embajada de Japón en Brasilia (julio).

2014 – Visita del primer ministro Shinzo Abe a Brasil (31 de julio a 2 de agosto).

2014 – Elevación de las relaciones bilaterales al nivel de Asociación Estratégica y Global; y establecimiento del mecanismo de diálogo anual entre los cancilleres (durante la visita del primer ministro Shinzo Abe a Brasil, 31 de julio a 2 de agosto).

2014 – VIII Reunión del Comité Conjunto MDIC-METI de Promoción del Comercio, Inversiones y Cooperación Industrial (11 de septiembre).

2015 – Visita a Japón del presidente del Superior Tribunal de Justicia (STJ), ministro Francisco Falcão, (22 de junio a 2 de julio).

2015 - Viaje del Ministro Mauro Vieira a Tokio (28 y 29 de julio)

2015 - Reunión de los líderes de los países del G-4 - Brasil, Alemania, India y Japón - sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva York (26 de septiembre)

2015 - Visita a Brasil de sus Altezas Imperiales de Japón, Príncipe y Princesa Akishino, como parte de las celebraciones de los 120 años del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Brasil y Japón (28 de octubre a 8 de noviembre)

2016 – Firma, por el embajador de Brasil en Japón, André Aranha Corrado Lago, y por el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Japón, Yoji Muto, del memorándum entre Brasil y Japón sobre la facilitación de emisión de visas de múltiples entradas para portadores de pasaportes comunes (2 de febrero).

2016 - Visita a Brasil del Primer Ministro Shinzo Abe, con motivo de la ceremonia de clausura de los Juegos Olímpicos Río 2016 (21 de agosto).

2016 - Reunión de los Cancilleres de los países del G4 - Brasil, Alemania, India y Japón - sobre la Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Nueva York, 21 de septiembre) [Declaración Conjunta].

2016 - Visita oficial de trabajo del presidente de la República, Michel Temer, a Japón (18 y 19 de octubre) [Acto firmado].

2016 - Circulación del Informe Preliminar del Panel de los contenciosos en la OMC contra Brasil por la Unión Europea y Japón sobre regímenes tributarios brasileños (DS472 y DS497) (11 de noviembre).

2017 - Primera reunión del Grupo de Trabajo (GT) de Infraestructura Brasil-Japón (31 de agosto).

2017 - Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del G4 - Brasil, Alemania, India y Japón - sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (20 de septiembre).

2017 - Visita de sus Majestades el Emperador Akihito y la Emperatriz Michiko a la embajada de Brasil (Tokio, 4 de noviembre).

2017 - Encuentro del G4 en Brasilia (24 de noviembre).

2018 - Ministro Aloysio Nunes visita Japón (Tokio, 14 de mayo).

2018 - Declaración conjunta a la prensa de los Ministros de Relaciones Exteriores del G4 (Brasil, Alemania, India y Japón) sobre la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Nueva York, 25 de septiembre).

China y Estados Unidos,
un binomio de poder en el
orden mundial, 2010-2019.
¿Oportunidad o amenaza para la
seguridad centroamericana?

Carlos Alberto Peña Menjivar

CHINA Y ESTADOS UNIDOS, UN BINOMIO DE PODER EN EL ORDEN MUNDIAL, 2010-2019. ¿OPORTUNIDAD O AMENAZA PARA LA SEGURIDAD CENTROAMERICANA?

Carlos Alberto Peña Menjivar.

RESUMEN

El orden mundial, visto desde diferentes polos, el militar, político y económico, tiene desde los últimos 10 años tres referentes claves en la comunidad internacional, Rusia, China y Estados Unidos. Estos países, después de la guerra fría y un proceso histórico de reordenamiento económico, han crecido considerablemente en su influencia política, de tal modo que dicha expansión ha llegado hasta la región latinoamericana; dónde, aunque no se muestre de forma evidente, Centroamérica puede ser un territorio geopolítico clave para dicho alcance, específicamente en los intereses de China y Estados Unidos.

Ante tal influencia internacional ejercida por los Estados en cuestión y la situación política y social interna, ha provocado que la institucionalidad centroamericana se vea inmersa en una situación inestable. Esto ha dado paso que, en cierta forma, la región se vea involucrada en mecanismos comerciales, económicos o financieros, que la han atado políticamente en función de los intereses internacionales, los cuales van desde seguridad, recursos naturales, elementos logísticos entre otros. En ese sentido, más allá de percibir dichos vínculos como amenazas, se deben generar mecanismos diplomáticos e institucionales en conjunto para poder afrontar de manera coordinada dicha situación y poder convertirla así, en una oportunidad de desarrollo. Centroamérica, pasa por una etapa clave para equilibrar sus intereses y la posición geopolítica que puede ocupar en esa dicotomía de poder; sin embargo, es necesario alinear intereses e identidades políticas a fin de tener una visión coordinada de la geoestrategia mundial y las capacidades que se poseen y que pueden ser traducidas en oportunidades de seguridad en el sistema internacional.

PALABRAS CLAVE: China - Estados Unidos - Centroamérica - Amenazas - Seguridad - Poder - Orden Mundial - Geopolítica - Política Internacional - Relaciones Internacionales.

CHINA AND UNITED STATES, A BINOMIAL OF POWER IN THE WORLD ORDER, 2010-2019. OPPORTUNITY OR THREAT TO CENTRAL AMERICAN SECURITY?

Carlos Alberto Peña Menjivar.

ABSTRACT

The world order, seen from different poles, the military, political and economic, has for the last 10 years three key referents in the international community, Russia, China and the United States. These after the Cold War and a historical process of economic reordering, have grown considerably in their political influence, so that this expansion has reached the Latin American region; where, although it is not shown clearly, Central America can be a key geopolitical territory for this scope, specifically in the interests of China and the United States.

In the face of such international influence exercised by the States in question, and the internal political and social situation, it has caused the Central American institutionality to be immersed in an unstable situation. This has given way, in a certain way, to the region to be involved in commercial, economic or financial mechanisms, which have tied it politically in terms of international interests, which range from security, natural resources, logistical elements, among others.

In this sense, beyond perceiving these links as threats, diplomatic and institutional mechanisms should be generated jointly in order to face this situation in a coordinated manner, and thus be able to turn it into an opportunity for development. Central America is going through a key stage to balance its interests, and the geopolitical position it can occupy in that dichotomy of power; however, it is necessary to align interests and political identities in order to have a coordinated vision of the global geostrategy and the capabilities that are possessed and that can be translated into security opportunities in the international system.

KEYWORDS: China - U.S - Central America - Threats - Security - Power - World order - Geopolitics - International policy - International relations.

China y Estados Unidos, un binomio de poder en el orden mundial, 2010-2019. ¿Oportunidad o amenaza para la seguridad centroamericana?

Carlos Alberto Peña Menjívar¹

Introducción.

Este estudio gira en torno a una problemática casi global de la búsqueda por parte de los Estados de un lugar provechoso en el orden mundial actual, en garantizar la seguridad y supervivencia internacional bajo la visión de convertir cualquier amenaza representada por los grandes poderes políticos internacionales, en una oportunidad de desarrollo social, político y económico. En ese contexto los países latinoamericanos parten con ciertas complicaciones en dicha búsqueda y Centroamérica no es la excepción, esto exigirá la creación de mecanismos para lograr cierta resiliencia para poder dar respuesta a los desafíos que se planteen.

Metodológicamente el artículo se divide en tres partes, la primera brindará un esbozo general de la situación económica y política a nivel

1 Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia en la Universidad Nacional de Costa Rica. Con experiencia en temas de Derechos Humanos, Desarrollo y Cooperación Internacional, y la visión de esta como instrumento de política exterior de los Estados. Participante de distintos espacios de discusión y análisis académico en temas de política internacional y temas referentes a la disciplina de las RRII.

internacional de China y Estados Unidos, para poder así dilucidar acerca de los objetivos que dichos Estados plantean en la región y las necesidades que puedan existir. Esto a la luz del enfoque del realismo estructural y a partir de un recorrido de sucesos históricos que den respaldo a las posturas que la teoría plantea.

En la segunda etapa, se realizará un análisis situacional de la institucionalidad de los Estados centroamericanos, las debilidades estructurales, que van desde la constitución de los gobiernos, el descontento social, la deuda externa y algunos actores importantes que se identifiquen en la región. En esa misma parte del estudio, se realizará un análisis, en los medios utilizados como instrumentos de política exterior de los dos Estados que se retoman como referentes hacia la región, tales como tratados de libre comercio, cooperación internacional y demás acciones estratégicas, a fin de identificar la forma en que dichos mecanismos propician ataduras políticas y con ello un posible riesgo a la seguridad o soberanía.

En la tercera parte, se dará respuesta a la interrogante “¿Oportunidad o Amenaza para la Seguridad Centroamericana?”. Ante ello, se verá necesario también, desarrollar la forma en que las amenazas se conviertan en oportunidad, generando posibles escenarios futuros y cómo deben ser abordados por los Estados centroamericanos, cambiando la visión de integración como la unión de fronteras y políticas de corte federal y pasando a una visión de coordinación y trabajo conjunto. Esto partiendo de la identificación de un Estado líder en la región, con capacidades diplomáticas y políticas que incentive dicha labor.

En ese sentido es importante dejar claro el concepto de poder, para el cual a efectos de este artículo se manejará la definición de Joseph S. Nye Jr., retomada en los informes del Instituto de Estudios Estratégicos: “*La capacidad de efectuar los resultados deseados, y cambiando si es necesario el comportamiento de otros para que esto suceda,*”² dicho en otras palabras, el poder es la capacidad de

2 Colin S. Gray, *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2011).

influir en otros actores para el cumplimiento de los objetivos e intereses propios. Partiendo así de los Estados que actualmente poseen más poder, comprendido por diferentes elementos que se irán desarrollando brevemente en el artículo.

Este contexto puede brindar un aporte interesante a la visión neorrealista de las Relaciones Internacionales en la región, dando abordajes integrales ante los escenarios internacionales, ante el posible aislacionismo de Estados Unidos y la crisis diplomática que puede generar su política antinmigrante, así como las relaciones comerciales que China busca en la región.

Cabe aclarar que el presente análisis no tiene como objetivo exponer o descomponer el ordenamiento del sistema internacional en polos o potencias, sino más bien abordar desde la región centroamericana la acción de dos de los Estados más influyentes en la actualidad.

I. China y Estados Unidos a la Luz del Realismo Estructural.

Al finalizar la segunda guerra mundial, el mundo fue testigo de un nuevo ordenamiento político-militar, por un lado, Estados Unidos y por el otro la Unión Soviética, ambos con sistemas económicos y políticos opuestos, ante lo cual el resto de los Estados de la esfera global se repartieron en sus posturas, presenciando así la implantación de un sistema bipolar. Sin embargo, esto no duraría mucho tiempo, este sistema empezó a desgastarse a inicios de los 80, cuando los cambios internos en los países, sobretudo en la URSS, provocó alteraciones en su política exterior; con la caída del muro de Berlín en 1989 y otros sucesos que le devinieron, se presenció la caída del bloque socialista.

Para el caso de Estados Unidos, afrontó de mejor manera el fin de la guerra fría y al gozar de una economía altamente influenciada por la comercialización de armas y el recrudescimiento de los conflictos en medio oriente y Asia, contribuyeron en cierta medida a mantener su estatus económico;

en otro aspecto, autores como Erika Gólcher Bargil,³ señalan que dicho mantenimiento de un nivel considerable de poder se debió a la iniciativa del “*Burden Sharing*”, orientándose a compartir los costos de la defensa mundial con países como Japón y la Comunidad Económica Europea, que fue uno de los productos del periodo post II Guerra Mundial; y así poder sostenerse en el tiempo, mantener además, los diferentes conflictos que libraba y no descuidar su seguridad interna.

El costo de ser una superpotencia militar es demasiado alto, así lo evidenció históricamente la antigua unión soviética. “*La estrecha base tecnológica de la industria de consumo y el uso no productivo de los recursos naturales y humanos fueron los que en gran medida acabaron con el sistema socialista soviético y alteraron su política interna.*”⁴ En la actualidad China, uno de los Estados con mayor influencia política internacional, ha sabido enmendar muy bien los errores identificados durante el sistema bipolar de la guerra fría, aprovechando sus recursos naturales, industriales y humanos; es más, ha hecho uso de una política económica de libre mercado para extender dichos elementos, lo cual ha se ha evidenciado en los últimos años, presentando una alternativa de poder a Estados Unidos, amenazando su seguridad hegemónica en el sistema internacional.

Estos dos Estados, comparten cierta hegemonía política, económica y militar. Según datos del portal estadístico Datos Macro,⁵ desde los años 60, Estados Unidos ha ocupado el primer lugar entre los países con mayor PIB del mundo, dato que se mantiene hasta este año; China empezó a figurar entre los primeros 10 hasta inicios de los años 80, con un PIB de 91 billones frente a 3,287 de Estados Unidos; para el año 2007, previo a la crisis económica, ya ocupaba el tercer lugar, en el 2011, ocupó el segundo lugar, desplazando a Japón, lugar que sigue ocupando en la actualidad e iniciando así un periodo de rápido crecimiento, superando el crecimiento de su contraparte norteamericana. Para el

3 Erika Gólcher, “El reto centroamericano ante un mundo en transición”, Revista Estudios, No.11 (1994). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6135147>

4 Ibid., 32.

5 Expansión, “Comparar Economía Países : Estados Unidos vs China,” Datos Macro, 2019, <https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/usa/china>.

año 2019, se prevé que el crecimiento de China sea del 6.3 % de su PIB nominal, frente a un 2.5 % de EEUU.⁶

En 2017, Estados Unidos acumulaba el 24.32 % de las riquezas a nivel mundial, frente a un 14.84 % de China; así mismo, el Foro Económico Mundial⁷ prevé que para el año 2050 China será la primera economía del mundo, seguida de la India y en un tercer puesto Estados Unidos, algo que pudiese ser preocupante para este último. Sin embargo, hablar de poderes en un contexto convulsionado no simplemente debe limitarse al aspecto del desarrollo económico; en el plano militar, ambos Estados están en la cima del poder, EEUU ocupa el primer puesto, seguido de Rusia y en tercer lugar China,⁸ siendo el primero quien lidera no solo por la cantidad sino por el presupuesto orientado al gasto militar.

Cabe aclarar que a pesar de que la esfera de influencia mundial presenta diversas fuerzas, como Rusia, India, Corea del Sur, entre otros, son influencias menos significativas histórica o tangiblemente para Centroamérica. El caso de Rusia, presentó gran interés en países como Nicaragua y el apoyo a fuerzas insurgentes en el período de la guerra fría; no obstante, en la actualidad dicho interés ha disminuido y ha sido orientado a la periferia más cercana, aunque se siguen manteniendo algunos vínculos con Estados vecinos.

Volviendo a la visión de Estados Unidos y China, el instrumento más utilizado para el mantenimiento de hegemonías y extensión del poder es la política exterior, y esta no se basa en enfrentamientos militares o invasiones bélicas como en la época de los imperios; actualmente existen diferentes mecanismos para la ejecución de dichas políticas, uno de ellos es la aplicación

6 Focus Economics, "The World ' s Top 10 Largest Economies," *Economic Forecasts from the World ' s Leading Economists*, 2019, <https://www.focus-economics.com/blog/the-largest-economies-in-the-world>.

7 Alex Gray, "The World ' s 10 Biggest Economies in 2017," *World Economic Forum*, 2017, <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>.

8 Christopher Woody and Jenny Cheng, "Here ' s the Hardware the World ' s Top 25 Militaries Have in Their Arsenals," *Business Insider*, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2017/03/worlds-biggest-economies-in-2017/>.

del “Soft Power” o “poder blando”, el cual es definido por el Instituto de Estudios Estratégicos⁹ como la influencia lograda en terceros a través del atractivo de los valores, ideas y prácticas, además que resulta ser más barata, añade además que ésta es compatible con la sociedad liberal americana. Este poder blando es promovido por medio de acuerdos, tratados internacionales, declaraciones e incluso por ideologías. En síntesis y bajo el realismo estructural, este termina siendo un instrumento que, aunque no el más importante, es motivo de cierta atención en el siglo XXI.

Además, en este orden, la geoestrategía juega un papel muy importante, ya sea como elemento de disuasión o como un elemento de gestión para fines comerciales, control de recursos o manejo de influencias. Y ha sido precisamente este elemento el que ha aprovechado China para poder compensar el poderío militar del cual Estados Unidos tiene ventaja, como lo destaca Dilip Hiro, citando a Sun-Tzi y El Arte de la guerra, diciendo que los estrategas chinos toman de ahí su inspiración, “*derrotar al enemigo sin luchar es la personificación de la habilidad*”,¹⁰ destacando que dicho Estado ha dado prioridad a las rutas marítimas de petróleo.

Una de las apuestas claras de China es el plan “*Made in China 2025*” el cual desde 2015, apuesta por convertir al gigante asiático en la principal potencia mundial en el ámbito tecnológico y productivo, solventando algunas de las lecciones aprendidas por el déficit soviético al final de la Guerra Fría, como se ha señalado previamente. “*Este se trata de un plan en tres fases: de 2015 a 2025, reducción de las diferencias con los países más avanzados; de 2025 a 2035, refuerzo de la posición china; de 2035 a 2045, convertirse en vanguardia de la innovación mundial.*”¹¹ Este plan, requiere de distintos recursos, lo cual implica asociación política y diplomática con otros Estados para su obtención.

9 Gray, Hard Power and Soft Power: *The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century*.

10 Dilip Hiro, *After Empire, the Birth of a Multipolar World* (New York: Nation Books, 2010), 180.

11 Eugenio Bregolat, “*Made in China 2025.*” *Estudios de Política Exterior* No.185 (2018): 0–2. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/made-in-china-2025/>.

Allen Forbes concluye, respecto al rol Actual de China que “sin lugar a dudas, su política exterior se ha transformado radicalmente, abandonando los esquemas maoístas y buscando la modernización económica y militar, mediante la asimilación de capital y tecnología extranjera”,¹² planteando un reto para los países y regiones en desarrollo.

Estados Unidos, consciente de esa creciente esfera de influencia china, la cual claramente posee una visión política ofensiva y aunque material y políticamente aún no tiene las capacidades para retomarse como un hegemon, por aspectos como la aceptación internacional en cuestión de valores, los neorrealistas “ignoran las diferencias culturales entre Estados, así como las diferencias en tipo de régimen, principalmente porque el sistema internacional crea los mismos incentivos básicos para todos los grandes poderes.”¹³ En ese orden, la estructura del sistema internacional, obliga a los Estados a buscar el poder bajo el objetivo de garantizar su seguridad.

En ese orden y bajo lo que Manuel Muñiz en su artículo “La confusión de Estados Unidos en un mundo desordenado”, identifica como el discurso que “América es una sociedad excepcional, llamada a superar las limitaciones de anteriores comunidades políticas, sobre todo las europeas, y a guiar a otros pueblos hacia la libertad, la prosperidad y la democracia”,¹⁴ pero sin dejar de lado aspectos de predominancia internacional, Estados Unidos retoma espacios para reafirmar alianzas estratégicas, como la llamada “Quad”, que lo reúne junto a Australia, Japón e India, el cual, tras años de inactividad, se vuelven a encontrar en 2017, justo después de la puesta en marcha del plan *Made in China 2025*.

William Choong del International Institute for Strategic Studies (IISS) destaca que, si bien no se emitió una declaración conjunta, los cuatro países publicaron declaraciones separadas, enfatizando la necesidad de una serie de

12 Allen Forbes, “China Encabeza Nuevo Orden Mundial,” *Opinión, La Nación*, 2013.

13 John J. Mearsheimer, “Structural Realism”, en *International Relations Theories*, 3era. ed. Ed. por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (Oxford: Oxford University Press, 2013), 78.

14 Manuel Muñiz, “La Confusión de Estados Unidos En Un Mundo Desordenado.” *Estudios de Política Exterior*, No.170 (2016). <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-confusion-de-estados-unidos-en-un-mundo-desordenado/>.

objetivos: un Indo-Pacífico libre y abierto; un orden basado en reglas; libertad de navegación y sobrevuelo; y el respeto al derecho internacional y la seguridad marítima.

Este hecho, ha sido percibido como una cuartada más de Estados Unidos, para frenar el eminente crecimiento chino en la región, la cual pone en peligro la influencia norteamericana en dicha zona. Así, Cristina de Esperanza,¹⁵ percibe dicha reunión principalmente como una alianza de seguridad, al retomar el caso particular de Australia, quien ha reforzado grandemente las relaciones comerciales con China; al ser ésta la herramienta de expansión del gigante asiático, pone en riesgo la alianza geoestratégica norteamericana, por lo cual fue necesario reafirmar compromisos. Un provecho parecido resulta la vinculación de la India, quien tiene problemas territoriales y la desconfianza producida por el aumento de relaciones chino-pakistaníes, de tal modo que ve con buenos ojos dicha alianza relativa.

Como resalta Choong, *“la fortaleza del Quad radica en su clara capacidad de no gestionar el aumento de China mediante la disuasión mediante el castigo, sino de la diplomacia mediante la disuasión.”*¹⁶ Destaca, además, que para la visión china los principios y valores impulsados por dicha reunión, no representan mayor obstáculo para los intereses en la región, ya que, a estas alturas, China ya es uno de los principales socios comerciales de muchos países de Asia y el Pacífico, incluyendo, como ya se mencionó, Australia, quien se encuentra en una encrucijada. Además, es muy poco probable la posibilidad que el Quad se convierta en un instrumento institucional rígido que contenga las pretensiones chinas o que, en todo caso, aumente las oportunidades estadounidenses en la región.

15 Cristina De Esperanza, “Entre China y Estados Unidos: El Dilema de Australia,” *El Orden Mundial*, January 2019, <https://elordenmundial.com/entre-china-y-estados-unidos-el-dilema-de-australia/>.

16 William Choong, “The Revived ‘Quad’ and an Opportunity for the US,” *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, January 2018, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2018/01/revived-quad>.

Esta percepción, que China busca la hegemonía por medio del dominio y alianza de la zona del indo-pacífico, está siendo ampliamente aceptada por los analistas occidentales, donde precisamente Estados Unidos está volviendo su atención. Sin embargo, la expansión estratégica va más allá de sus vecinos, sino del dominio del océano pacífico como tal, más allá de sus disputas territoriales; para ello, una posición privilegiada geográficamente es poseída por América Latina, región que históricamente ha mantenido un vínculo muy estrecho con la potencia norteamericana y que recientemente ha aumentado el interés estratégico de China.

Ante tal situación, Muñiz, cita a Kissinger quien *“describe la génesis de la China moderna en términos similares al caso del nacimiento de los Estados de Oriente Próximo. (...) El emperador chino que gobernaba “Todo Bajo el Cielo” se vio obligado, después de repetidas derrotas militares a manos de los británicos, a aceptar el estatus de China de mero Estado en un orden internacional poblado por muchos otros”*. Así mismo, siguiendo esa línea, en la actualidad aceptando su estatus, pero reconociendo la necesidad y posibilidad de aumento de poder, identifica la región como una zona de gran importancia, no solo por su ubicación respecto a los océanos, sino también por la cercanía a Estados Unidos y los valores que comparten, esto desarrollado de distintas formas, como los comerciales como base, la diplomacia y los valores de soberanía (soft power), intentando aprovechar el medio de la globalización, entre otros.

En el libro blanco de política exterior de China frente a América Latina del 2016, siendo esta la segunda versión del mismo -después de 2008-, evidencia claramente las pretensiones y visiones que posee frente a la región. *“América Latina y el Caribe en su conjunto cuenta con enormes potenciales de desarrollo y perspectivas brillantes, por lo que es una fuerza creciente en el panorama mundial”*,¹⁷ respondiendo al nuevo modelo que el país asiático está impulsando hacia países en desarrollo. Según Fernando Arancón,¹⁸ al analizar el pulso de China

17 Gobierno de China, “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe (2016)”. <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml>

18 Fernando Arancón, “Los Nuevos Canales En Centroamérica : El Último Pulso de China,” *El Orden Mundial*, July 2014, <https://elordenmundial.com/los-nuevos-canales-en-centroamerica/>.

en Centroamérica, estos plantean generar un modelo cooperativo más atractivo que el modelo clásico norteamericano, que iba acompañado de algunas presiones y exigencias de reestructuración.

Este acercamiento, además, significa una expansión directa de intereses, haciéndose valer de una visión muy arraigada en América Latina, la expresión de los valores y las necesidades de la región, intentando además expandir la vinculación cultural y un cambio de percepción internacional con ello. Estos elementos se enmarcan de una manera formal, como lo evidencian en su libro blanco:¹⁹

Comprometidos a construir una nueva relación con América Latina y el Caribe con cinco rasgos sobresalientes, a saber, la sinceridad y la confianza mutua en el campo político, la cooperación mutuamente ventajosa en el frente económico, el aprendizaje mutuo en cultura. Así como el refuerzo mutuo entre la cooperación de China con la región en su conjunto y sus relaciones bilaterales con países individuales de la región. Nuestro objetivo es acercar la alianza global y cooperativa a una nueva altura, llevando a las dos partes a una comunidad de futuro compartido en la que todos los países se unan en el desarrollo. (p.2-3).

José Luis Valenzuela Álvarez,²⁰ en su análisis comparativo de la política exterior china entre 2008 y 2016, considera que China invita a ALC a acompañarla en su camino de crecimiento y poder, al resaltar el texto del documento de política exterior frente a la región, dónde declara que *“promoverá la multipolarización, promoverá la democracia y el estado de derecho en las relaciones internacionales y aumentará la representación y la voz de los países en desarrollo.”*²¹ Por tanto, es evidente el interés de vincularse con los objetivos, visiones y de paso, plantearse como una alternativa de respaldo internacional para la seguridad latinoamericana.

19 Gobierno de China, “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe.

20 José Luis Valenzuela Álvarez. “Evolución de La Política Exterior de China Para América Latina,” *Revista Relaciones Internacionales*, No.53 (2017): 115–33.

21 Gobierno de China, “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe.

Para Centroamérica en particular, se pudo evidenciar en el interés de establecer un canal interoceánico en Nicaragua. “La idea era clara: una inversión de entre 40.000 y 50.000 millones de dólares que irán a parar al susodicho canal, a dos puertos – uno en cada costa –, dos aeropuertos internacionales, un oleoducto y una red ferroviaria que complementarán al canal nicaragüense.”²² Sin duda, la importancia geoestratégica de dicho canal, que se ubicaría justo entre Estados Unidos, y el medio logístico interoceánico más importante que este posee, el canal de Panamá, sería de gran trascendencia. Y más allá de no haberse concretado hasta el momento, dicha declaración explícita de intenciones en función del desarrollo, genera más peso político en términos de disuasión y seguridad para la actual potencia en la región. Y como resalta Robert Jervis en *How Statesmen Think*: “Los Estados necesitan impresionar tanto a los aliados como a los adversarios.”²³

Uno de los principales elementos históricos de China frente a la región, es la política de “Una Sola China”,²⁴ es la aceptación y entablar relaciones diplomáticas con los Estados, en una zona donde diversos países reconocían y mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán. Cabe destacar que Costa Rica mantiene relaciones con la República Popular de China desde 2007, posteriormente otros Estados han ido rompiendo con Taiwán y entablándolas con este último, el más reciente caso en C.A. ha sido El Salvador en 2018.

Finalmente, cabe mencionar que para China, la región latinoamericana tiene un especial valor estratégico, como es el caso del abastecimiento de materias primas para mantener sus niveles de desarrollo, entre los que se destacan los minerales, combustibles, cobre y alimentos, entre otros. Si bien algunos analistas comienzan a otorgarle cada vez más importancia al mercado interno de AL para

22 Arancon, “Los Nuevos Canales En Centroamérica : El Último Pulso de China.”

23 Robert Jervis, *How Statesmen Think*. (Princeton University Press, 2017)

24 Ignacio Bartesaghi, “La Política Exterior de China Desde La Perspectiva e Intereses de América Latina,” (2015): 12. https://www.researchgate.net/publication/292708848_La_politica_exterior_de_China_desde_la_perspectiva_e_intereses_de_America_Latina_1/link/56b0ca0908ae8e372151f306/download

China, la seguridad en el abastecimiento de algunos productos sigue siendo central en las relaciones de este país con AL (se espera continúe siéndolo en el corto y mediano plazo).²⁵

Robert Jervis²⁶ cita una declaración del presidente Reagan, en New York Times, respecto a la importancia que preveía en América Central. *“Al usar Nicaragua como base, los soviéticos y los cubanos pueden convertirse en el poder dominante en el corredor crucial entre América del Norte y del Sur. Establecidos allí, estarán en posición de amenazar al Canal de Panamá, interceptar nuestras rutas marítimas vitales del Caribe y, finalmente, avanzar contra México (1986).”* Actualmente, Estados Unidos, mantiene una visión distinta de la importancia de la región. Esta ha variado desde la era del Presidente Barack Obama, frente a la actual gestión del Presidente Trump.

En la era Obama, se relegó la región a un segundo plano, enfocando su política de seguridad en lo que consideraban su principal amenaza, dirigiendo su vista hacia Asia, en temas como el acuerdo nuclear con Irán, el rápido crecimiento de China, el auge de ISIS en Siria e Irak, entre otros; aunque las relaciones de respaldo hacia los problemas de AL, fueron cordiales. En el caso de Trump, redujo más la visión de la región, haciendo referencias únicamente a los tratados de libre comercio y más bien planteó desde su campaña la visión de América Latina, en especial México y el triángulo norte centroamericano como una amenaza, por temas de migración, manteniendo cierto apoyo a dichos Estados, con el fin último de evitar dicha amenaza, ya que se identifica que cada suceso que se de en la región puede repercutir directamente en Estados Unidos.

Erich de la Fuente²⁷ sostiene que si bien la política de “America First” de Donald Trump es un poco aislacionista, el gabinete de gobierno que lo respalda, tiene una visión “latinoamericanista”. Con personajes con un equipo

25 Bartesaghi, “La Política Exterior de China Desde La Perspectiva e Intereses de América Latina.”

26 Robert Jervis, *How Statesmen Think*, 237.

27 Erich de la Fuente, *La Política Exterior de Los Estados Unidos Hacia América Latina En La Era Trump*, (Madrid: Llorente & Cuenca, 2017). https://ideas.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/5/2017/07/170720_DI_Informe_Politica_Exterior_EEUU_LATAM_Trump_ESP_OK.pdf

conformado por exembajadores de países latinos, algunos que han sido consultores de gobiernos de la región, hasta otros como Juan Cruz, quien fue jefe de la CIA en Colombia, procurando así mantener una observación familiar del sur de Estados Unidos.

De la Fuente²⁸ además sostiene que, a pesar de no ser una herramienta trascendental, es el soft power el que sigue siendo una atadura básica de Estados Unidos hacia América Latina, usando como principal vehículo la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el objetivo de promover siempre la democracia y la gobernanza.

Centroamérica en ese aspecto, tiene una especial afinidad histórica por los ideales democráticos promovidos por Estados Unidos, además de sus estrechos vínculos en cooperación y en materia de seguridad, al grado de poseer planes estratégicos en conjunto como la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte,²⁹ que abarca a Guatemala, Honduras y El Salvador bajo el objetivo de generar oportunidades que frenen la migración hacia el norte.

No obstante, todos estos aspectos no vinculan eternamente a Centroamérica con Estados Unidos, pues como señala Mearsheimer:³⁰ *“si un Estado es democrático o autocrático importa relativamente poco de cómo actúa hacia otros Estados. Tampoco importa mucho quién está a cargo de dirigir un Estado la política exterior.”* Por tanto, las posibilidades de establecer una influencia formal, en la región siguen abiertas por las capacidades y debilidades entre ambas potencias. Finalmente, y citando una visión ofensiva del realismo, Mearsheimer (p. 83) también señala que los grandes poderes estén buscando constantemente oportunidades para ganar ventaja unos sobre otros, siendo la hegemonía el premio final. La competencia de seguridad en este mundo tenderá a ser intensa y es probable que haya una gran guerra de poder.

28 Ibid.

29 Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. “Lineamientos Del Plan de La Alianza Para La Prosperidad Del Triángulo Norte,” 2014. https://issuu.com/presidenciasv/docs/lineamientos_del_plan_de_la_alianza

30 John J. Mearsheimer, “Structural Realism”, 78.

II. Debilidades y posibles amenazas estructurales de China y Estados Unidos. Centroamérica en el Orden Mundial, Institucionalidad y focos de política exterior.

Históricamente, Centroamérica ya sufrió las consecuencias de la presencia de grandes poderes en la esfera política internacional en la década de los 80, quizá una de las más claras en la historia reciente; época marcada por un bajo desarrollo económico, crisis políticas, conflictos armados como en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, los cuales dejaron consigo estancamientos en el desarrollo humano y diferentes problemas sociales internos. Esos años también fueron marcados por dificultades como lo señala Erika Gólcher:³¹

La deuda externa, las exportaciones basadas en productos agrícolas a bajo precio, sin margen de maniobra económica y política internacional, la declinación sistémica de su comercio mundial, la pérdida de inversionistas extranjeros y préstamos de origen privado, además de la inestabilidad económica mundial. (p.34).

Sin embargo, el problema de Centroamérica no comienza en la década de los 80, sino desde su origen histórico, con el nacimiento de los Estados centroamericanos posterior a la conquista y la implantación de nuevos valores y culturas; seguido de una era de caudillismos y posteriores gobiernos autoritarios, dinastías, el fallido intento de una federación, entre otros. Vieron finalmente en la democracia, una oportunidad real de desarrollo, siendo éste el nacimiento de una institucionalidad que no se terminaba de formar. Todo ese elemento histórico, deja en la población una cultura aislada de la vida política y una estructura estatal poco sólida, siendo incapaz de satisfacer sus propias necesidades y abierto a la injerencia externa.

31 Erika Gólcher, "El reto centroamericano ante un mundo en transición".

Como bien lo señala Montobbio,³² Centroamérica vive una crisis, no desde su nacimiento, sino más bien una crisis de nacimiento. Expone además que *“el mal de América Latina no es la amenaza del comunismo o la sombra de la Guerra Fría que se cierne sobre ella, ni su insuficiente adaptación a las necesidades y exigencias del sistema económico internacional; sino las insuficiencias de su construcción nacional. Construcción de una entidad viable, en lo político, lo económico y lo social.”*³³ Esa misma entidad, se vuelve poco capaz de tener una voluntad política propositiva en un sistema donde es poco reconocido por su escasa capacidad material individualmente.

Dicha debilidad estructural de los Estados centroamericanos desembocó en el interés de actores con mayor visión de expansión y poder, tal es el caso de Estados Unidos. *“La creación artificial del Estado de Panamá en 1903, para el mejor servicio de los intereses de Estados Unidos, refleja hasta qué punto Centroamérica se convierte en patio trasero de los Estados Unidos y escenario privilegiado de aplicación de la doctrina Monroe y consolidación de la hegemonía hemisférica de la potencia emergente.”*³⁴ Esto en parte bajo la necesidad de desarrollo de los países, sin mencionar otros aspectos de otra índole.

Actualmente, existen diferentes aspectos que evidencian la vulnerabilidad institucional de los Estados, como las falencias de los procesos democráticos, la corrupción, entre otros; pero destacan temas como el económico, que priva de mayores capacidades de seguridad y proposición internacional. Otro de los aspectos es la deuda externa que se posee. Montobbio acuña sobre ésta algunos aspectos clave: *“la crisis de la deuda cuestiona las virtudes de la dependencia y sitúa al desarrollo auto sostenible en el centro del debate socioeconómico.”*³⁵ Estas virtudes de la dependencia como tal, son precisamente un peligro contra la soberanía estatal y una atadura obligada frente a las posturas políticas de terceros.

32 Manuel Montobbio, *La crisis centroamericana y la construcción de un Nuevo Orden Internacional en América Latina* (Fundación CIDOB, 1997), 131-149.

33 Ibid., 133.

34 Ibid.

35 Ibid., 134

Siendo Estados Unidos el principal aliado en temas de seguridad de la región, es importante visibilizar la política “America First” como más que un lema, sino como una visión clara del futuro que la administración actual está teniendo respecto a la región. “América First” partió con la era Trump bajo un discurso anti migrantes, enfatizando en el nacionalismo y unilateralismo que se evidenció con una parcial paralización de los flujos de cooperación al desarrollo, enfocando la ayuda específicamente en temas que atentan contra la seguridad estadounidense. Esta situación no representa, sin embargo, un riesgo del declive de beneficios para la región, debido a que lo percibido como amenaza en Estados Unidos, es una necesidad en Centroamérica.

Planteado esto, la temática ronda frente a la capacidad que se tiene para convertir esas necesidades del otro en una oportunidad. Esto necesariamente pasa por aspectos como la organización, alineación y armonización de políticas regionales; dicho en otros términos, en una alianza administrativa y logística entre los países centroamericanos para poder aprovechar e incidir de una forma paralela en el microsistema de influencia norteamericana. Clave es destacar que dichos aspectos no son aislados para la relación con Estados Unidos, aunque por razones evidentes se tome como referencia, sino frente a cualquier oportunidad de maximizar las capacidades existentes. El problema recae en que dicha alianza regional es casi nula, limitándose a una apuesta de una institucionalidad liberal con grandes carencias debido a las diferencias entre las partes y los distintos objetivos que se persiguen dentro de ellos.

Esta vulnerabilidad genera un ambiente de constante amenaza en un sistema internacional con el que no se puede lidiar fácilmente, desde una visión realista, se plantean necesarias alianzas estratégicas que garanticen seguridad en un contexto anárquico. De tal modo que Colin S. Gray, destaca que *“América requiere un fuerte poder militar y económico, guiado efectivamente por una estrategia suficientemente buena, precisamente porque el poder blando de los países no goza del dominio universal.”*³⁶ Este poder militar y económico, ha sido históricamente

36 Colin S. Gray, *Hard Power and Soft Power: The Utility of Military Force as an Instrument of Policy in the 21st Century* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2011).

ofrecido por Estados Unidos, pero ante nuevas vías en un contexto cambiante, se plantean nuevos desafíos para la región y como región, en donde se deben plantear interrogantes que confirmen o desestimen la viabilidad de mantener las relaciones como están y el reconocimiento de la hegemonía estadounidense o la conveniencia de avanzar en las relaciones con China.

III. Un binomio de poder, ¿Oportunidad o amenaza para Centroamérica?

Teniendo claro el estatus que China y Estados Unidos tienen en la esfera global, ya sea desde evidencia histórica para este último y una innumerable cantidad de hechos que lo respaldan; o bien la clara pretensión de hegemonía y progresivo crecimiento en el poder del primero; y sobre todo, su interés por uno u otro motivo en la región, se puede decir, que se está frente a un binomio de poder, entre el cual se pueden generar distintos escenarios, tanto positivos como negativos, por lo cual es necesario plantear si esta implícita lucha de poder podría representar una oportunidad o una amenaza para Centroamérica.

Para empezar a responder a la interrogante, es necesario aclarar que la seguridad en el contexto expuesto es reconocida de una forma multidimensional; teniendo en cuenta las características de los actores regionales, es decir, como una “Visión Extensiva de la Seguridad”, tomando de referencia los elementos planteados por Bjorn Moller en su artículo *The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction*,³⁷ donde hace referencia a cuatro dimensiones que componen dicha visión de la seguridad: la política, la económica, la social y la ambiental. Estas con clara repercusión en la situación centroamericana, tomando como referencia los elementos de los que la región dispone para su desarrollo, los cuales no dependen precisamente de un poder militar, sino más bien en torno a diferentes factores vistos siempre desde una óptica neorrealista.

³⁷ Bjorn Moller., “The Concept of Security: The Pros and Cons of Expansion and Contraction,” *IPRA Secretary General* 36, no. 18 (2000): 25.

Sin duda, esta dicotomía internacional entre China y Estados Unidos, plantea inmensos dilemas para la región latinoamericana y más en específico a Centroamérica. En este aspecto, la comunidad académica está parcialmente dividida, entre los que consideran más provechosa una relación estratégica más cercana con China ante el nuevo panorama estadounidense, que con este último; mientras otros plantean que, sin dejar de ser una potencia hegemónica, EEUU, sigue siendo el aliado más importante para la región y no valdría dañar tal relación, acercándose a la contraparte asiática.

Manuel Muñiz plantea un interesante elemento al citar a Henry Kissinger en su libro *El Orden Mundial*, quien menciona que existe en el sistema una doble manifestación un marco normativo que rige las relaciones internacionales y una distribución de fuerzas que lo sustenta. Ese binomio, que él denomina de legitimidad y poder, es la piedra angular de los distintos órdenes globales que han existido.³⁸ Bajo esta visión, se puede argumentar en primer lugar, referente al binomio de poder en cuestión, que existe parcialmente el cumplimiento de dicho orden, y por otro lado, para generar contra peso, debería ser lo mismo en Centroamérica; pero esto no sucede así, ya que no existe ni un marco normativo, pues las diferencias imposibilitan al tratarse de una región, ni una distribución de fuerzas equitativa.

Parecido dilema es en el que se encuentra Australia, tal y como se ha mencionado anteriormente, en una posición de decidir, entre el vínculo militar y de temas de seguridad con Estados Unidos, y el comercial y crecimiento económico que ofrece China. Algunos, como Hugh White en su *Quarterly Essay, Without America: Australian in New Asia*, citado por Greg Colton, han argumentado que ésta no es una competencia que América pueda ganar y que el dominio regional de China sea un hecho,³⁹ haciendo referencia al bloque Asia-pacífico, en el cual ahora América Latina, es un foco de atención. Sin embargo,

38 Muñiz, "La Confusión de Estados Unidos En Un Mundo Desordenado."

39 Greg Colton, "US National Defence Strategy May Force Australia Get Fence," *Lowy Institute - The Interpreter*, January 2018, <http://lowyinstitute.org/the-interpreter/us-national-defence-strategy-may-force-australia-get-fence>.

Australia se encuentra en una situación más privilegiada en términos de poder que la América Central.

Sin duda alguna, el escenario que se plantea, significa una oportunidad para Centroamérica, sin embargo, esto debe ser comprendido y desarrollado como tal. Lo cierto es que existe interés en la región y se abren las puertas a las posibilidades de fortalecer alianzas estratégicas. China, por ejemplo, expone que *“está dispuesta a ampliar los intereses comunes con otros países, promover la construcción de un nuevo tipo de relaciones internacionales con una cooperación beneficiosa para todos y forjar una comunidad de futuro compartido”*,⁴⁰ aunque esto deba pasar en primer lugar, por la superación de estigmas culturales que se puedan tener, pues como bien se aclara en el enfoque neorrealista, en el sistema internacional es intrascendental el tipo de gobierno o tipo de estadista que dirija una potencia, pues todas tienen intereses iguales, sino más bien, la relación que pueda tener frente a sus aliados de interés.

En ese sentido, China, está realizando esfuerzos significativos en la región. China en América latina, ha instalado más de treinta Institutos Confucio, se otorgan anualmente miles de becas para viajar a China, se crearon un importante número de think tanks y se publican miles de libros y estudios sobre las relaciones de China con la región.⁴¹ Además, el refuerzo de las relaciones bilaterales con los países centroamericanos ha proporcionado el acceso a becas de intercambio, concesiones importantes y cooperación significativa en materia de desarrollo social, aportando significativamente a la seguridad multidimensional de estos Estados.

Por lo tanto, el primer escenario está puesto sobre la mesa, el fortalecimiento y alianza directa con China. La opción podría ser, dejar de lado la relación con Washington y girar la mirada a Pekín, quienes precisamente están en una etapa de crecimiento y disputarán la hegemonía económica y militar de Estados Unidos en los próximos años.

40 Gobierno de China, “Documento sobre la Política de China Hacia América Latina y el Caribe.

41 Bartesaghi, “La Política Exterior de China Desde La Perspectiva e Intereses de América Latina.”

En la región, algunos de los casos que mejor han aprovechado este crecimiento, son expuestos por Ignacio Bartesaghi, en su análisis de la Política Exterior China, desde la perspectiva e interés de América Latina, menciona:⁴²

En un extremo el caso de Chile, que es considerado el país más complementario en la relación con China, beneficiándose de la voraz demanda china del cobre y sus derivados, siendo uno de los motores principales del notable crecimiento económico registrado en este país en los últimos años. Al menos en términos netos, el país no se ve afectado por la competencia china en su mercado interno, ya que posee una industria manufacturera poco desarrollada y con escasos niveles de comercio intrarregional. Este podría ser también el caso de Paraguay con la soja, el de Bolivia con los minerales, el de Colombia con los combustibles minerales y el de Perú también con los minerales y el cobre (p. 12).

Dentro de esta opción, cabe identificar pertinentemente los posibles escenarios; el primero de ellos, es que dichas relaciones expuestas parten de un elemento de productividad individual muy importante, que representa una base de abastecimiento para China, capacidad que los países centroamericanos no poseen por sí solos. En segundo escenario, es que para poder tener el máximo provecho de esa posición de interés abastecedor para Pekín, debe mantenerse una vinculación en bloque y evitar ser ahogado por la capacidad mercantil y política china. Sin embargo, *“debe reconocerse que cualquier respuesta consensuada a China carecerá de contenido, ya que parece una misión imposible alcanzar posiciones comunes entre países tan distintos desde el punto de vista de sus estructuras productivas y políticas de inserción internacional.”*⁴³

Además de todo lo anterior, entablar exclusivamente una alianza con China, podría representar más que una oportunidad, una amenaza para la seguridad centroamericana, debido a que la percepción estadounidense sería directamente como una declaración de oposición a su régimen, con quien además se está geográficamente atado y entran en juego elementos diplomáticos

42 Ibid.

43 Ibid., 15.

de importancia social, precisamente por el vínculo de valores políticos y demográficos que se comparten.

Por otro lado, las relaciones con Estados Unidos, si bien es cierto, parecen más distantes desde las últimas gestiones presidenciales, no dejan de representar un interés clave para dicha potencia. El corredor logístico que Centroamérica representa ya sea para fines comerciales, de igual forma fines de abastecimiento o más trascendental, fines de seguridad, prevención de narcotráfico, entre otros, mantiene siempre el interés estratégico en los Estados del istmo. Además, Washington, no deja de representar un poder hegemónico en la esfera global y aunque éste pueda verse mermado por el crecimiento chino, se estaría hablando de un escenario a largo plazo, para el cual este último tiene aún un largo camino que recorrer.

La globalización, y los regímenes políticos homólogos han representado además, una vertiente importante por la cual la alianza se mantiene estable; el compartir de identidades políticas, comerciales y valores sociales de democracia, respeto a la soberanía, paz cooperación, entre otros, sigue siendo esencial para ello, dónde además se reconoce la importancia geoestratégica que Centroamérica representa para los intereses de poder global.

Ahora bien, esto plantea otro posible escenario que debe ser contemplado y gira entorno a la limitación de alianza únicamente con Washington. Teniendo en cuenta que el parcial aislacionismo de la gestión Trump y el énfasis en “America First”, puede llegar a generar una serie de ataduras en diferentes aspectos para los Estados centroamericanos, por tanto, es indispensable evitar caer en un estatus de dependencia hacia Estados Unidos. Esto significa entonces, que debe existir una apertura a alianzas estratégicas equilibradas, que permitan tener un ambiente de seguridad suficiente para la supervivencia de los Estados en el sistema internacional.

Para el caso de Australia, quien cuenta con el mismo dilema de selección entre poderes, Cristina de Esperanza,⁴⁴ destaca el concepto de *Equilibrio*,

44 Cristina de Esperanza, “Entre China y Estados Unidos : El Dilema de Australia.” *El Orden*

considerándolo necesario para dicho escenario; además de una generación de alianzas flexibles para poder minimizar los efectos negativos que puedan generarse a partir de una colisión o conflicto de intereses entre el binomio de poder expuesto.

Centroamérica tiene problemas a nivel internacional debido a su situación estructural vulnerable, baja presencia en el comercio internacional y su bajo desarrollo social. En ese sentido los países centroamericanos con economías más dinámicas y desarrollo humano más alto pueden tener incidencias políticas regionales para poder integrarse al sistema internacional de una manera más provechosa. Uno de los Estados que representa dicha relación de equilibrio de mejor forma que el resto es precisamente Costa Rica, que además reúne características diplomáticas admirables en el entorno regional, quien podría además un proceso de coordinación militar, político e institucional no alineada para poder aprovechar las oportunidades.

Erika Gólcher, sintetiza algunas ideas de Carlos Portales⁴⁵ en el contexto post Guerra Fría, que tienen una aplicación muy aceptable ante el escenario actual: en el campo de la economía, especialmente en el manejo de la economía global, existirá tanto competencia como cooperación entre las principales potencias económicas mundiales; además, en ese contexto, planteaba que para Centroamérica la existencia de dos grandes potencias, implicaría también ciertas limitaciones condicionadas por la alineación de la región a los Estados en cuestión.

Para la región centroamericana, mantener buenas relaciones con ambos puede ser un mal necesario, dicho esto en el sentido de poder convertirse en un arma de doble filo según sean las capacidades diplomáticas para manejarlas. En la actualidad es claro que hablar de un proceso de integración es un tema utópico, sin embargo y en torno a los diferentes mecanismos e instituciones regionales

Mundial, January 2019. <https://elordenmundial.com/entre-china-y-estados-unidos-el-dilema-de-australia/>.

45 Barguil, "El reto centroamericano ante un mundo en transición," 35–37.

existentes, es posible hablar de un sistema coordinado de entendimiento político y de seguridad multidimensional para enfrentar los retos del orden mundial. Centroamérica posee características importantes tanto geográficas, naturales y políticas para ambas potencias expuestas, desde el momento de retomar dichos aspectos a favor, la existencia de oportunidades es latente, y bajo la declaración de interés tanto de China como de Estados Unidos, esta situación anárquica y convulsionada internacionalmente puede convertirse de forma provechosa para la seguridad de los Estados de la región.

Conclusión.

En el sistema internacional, existe una lucha por la supervivencia, la cual, bajo la anarquía de este mismo, se desconoce con claridad cuánto poder es necesario para garantizar dicha seguridad. Por tanto, los Estados están en búsqueda constante de expandir su esfera de influencia a fin de conseguirlo. Actualmente se puede hablar de distintos poderes estatales con cierto nivel de hegemonía, siendo desde el plano económico Estados Unidos y China; y en el aspecto militar y bajos sus pretensiones y una política exterior ofensiva, entra también la Federación Rusa. Sin embargo, la visión e interés más claro para la región, lo representan formal e implícitamente las pretensiones chinas y estadounidenses.

Centroamérica, posee debilidades estructurales como región y de región, y como algunos autores sostienen, son debilidades de nacimiento, seguidas de una cultura nacionalista e independiente entre sí, pero altamente dependiente de actores externos. Sin embargo, no deja de poseer oportunidades para aprovechar lo que el sistema internacional plantea. Pero debe pasar por la acepción de un equilibrio de alianzas que minimicen las posibles repercusiones negativas de una colisión de intereses entre China y Estados Unidos, dónde no

se descarte la oferta de ninguno y tampoco se dé un anclaje a la dependencia directa.

Centroamérica, por tanto, como la visión del expresidente costarricense Oscar Arias,⁴⁶ *“Solo en la paz y en la búsqueda de un futuro común encontrará Centroamérica el desarrollo y el progreso.”* El mayor obstáculo para la integración reside en las mismas estructuras de desarrollo de los países centroamericanos, que han perpetuado injustos sus temas sociales, subdesarrollo económico, militarismo y represión; evidenciando necesaria la disminución de esas diferencias en función de intereses comunes, que deberán ser liderados por un Estado modelo de diplomacia y bienestar social respecto a sus contrapartes regionales, a fin de entablar mecanismos de trabajo conjunto, coordinado y armonizado, con el objetivo de garantizar la seguridad entre la anarquía del sistema internacional.

46 Ibid.,31

El Salvador, comercio
internacional y productos
agrícolas: El caso del maíz dentro
del Tratado de Libre Comercio con
Estados Unidos.

Carlos Ayala Durán

EL SALVADOR, COMERCIO INTERNACIONAL Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS: EL CASO DEL MAÍZ DENTRO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS.

Carlos Ayala Durán.

RESUMEN

El presente artículo posee dos objetivos principales: Identificar los diversos tipos de maíz codificados en el sistema arancelario salvadoreño y evaluar cuáles han sido las concesiones arancelarias provistas por El Salvador a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. Para evaluar estas concesiones, el texto se centra en los tres tipos de maíz más importantes para El Salvador que fueron incluidos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: el maíz blanco, el maíz amarillo y el maíz para la siembra. Para lograr tales objetivos, el presente texto aborda a la soberanía alimentaria como marco conceptual. De esa forma, en el marco de ese tratado comercial, se evidencia cómo el maíz blanco ha sufrido un proceso de liberalización económica aplicando únicamente contingentes arancelarios como protección externa. En el caso del maíz amarillo, los contingentes son mucho mayores que los asignados al maíz blanco, alcanzando liberalización arancelaria total en el año decimoquinto de entrada en vigor del tratado. Por su parte, el maíz para la siembra, goza de exención arancelaria desde la entrada en vigor del acuerdo en 2006.

PALABRAS CLAVE: Maíz - El Salvador - Estados Unidos - Libre Comercio - CAFTA - economía - granos básicos - aranceles.

EL SALVADOR, INTERNATIONAL TRADE AND AGRICULTURAL PRODUCTS: THE CASE OF CORN WITHIN THE FREE TRADE AGREEMENT WITH THE UNITED STATES.

Carlos Ayala Durán.

ABSTRACT

The following article has two objectives: To identify the different types of corn as coded by the Salvadorian tariff system and to evaluate what is the tariff concessions granted by El Salvador for American corn imports. To evaluate that protection, this text focuses on the three most important corn types included in the Free Trade Agreement with the USA: White corn, yellow corn and corn seed. To achieve aforementioned objectives, the present work adopts food sovereignty as conceptual framework. Based of the mentioned agreement, white corn has been partially liberalized only applying import quotas as protection. In the case of yellow corn, the quotas are significantly higher than those applied to white maize, with the difference that the former will achieve zero tariff in the 15th year. Finally, corn seed enjoys zero tariff since the treaty came into force in 2006.

KEYWORDS: Corn - El Salvador - United States - Free Trade - CAFTA - economics - grains - tariffs.

El Salvador, comercio internacional y productos agrícolas: El caso del maíz dentro del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Carlos Ayala Durán¹

Introducción.

La agricultura ha sido históricamente un sector fundamental para comprender el sistema económico salvadoreño. El sector primario ha estado afincado en el corazón de la economía del país desde tiempos precolombinos, durante la conquista/ explotación española, a lo largo del período post independencia y durante buena parte del siglo XX.

Durante la explotación de la colonia española por ejemplo, se identifica en El Salvador productos agrícolas de gran importancia económica y social como el café o el añil.² Este último, llegó a ser considerado desde el siglo XVI como el oro azul salvadoreño,³ dada la demanda del mencionado colorante natural por parte de la metrópoli española. Similarmente, el proceso de

1 Doctor en Desarrollo Rural por la Facultad de Economía de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (Brasil). Realizó estancia postdoctoral en el Programa de Economía del Desarrollo de la *Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*. Líneas de investigación: Economía y sociología rural, sistemas agroalimentarios y política económica.

2 Christopher White, *The History of El Salvador* (Connecticut: Greenwood Press, 2009).

3 Carlos Ayala Durán y Lovois de Andrade Miguel, "Acumulación de riqueza: sistemas agrarios en la región norte del departamento de La Libertad, El Salvador", *Ágora* 18, n.o 2 (2016): 134-149, doi:10.17058/agora.v18i2.8457.

acumulación originaria de capital, cifrado por Menjívar⁴ a finales del siglo XIX, poseía una notable vertiente agrícola. Según ese autor, la reforma liberal del presidente Landívar, el saqueo de tierras comunales y las leyes agrarias de 1907 representaron hitos importantes para esta acumulación económica y para la consolidación del modo de producción capitalista en el país. En el período que comprende desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, otro producto agrícola, el café, se erigirá como un pilar fundamental en la economía nacional. En tal sentido, Ching⁵ relata cómo el 90% de las ganancias en exportaciones salvadoreñas provenían del café antes del crack internacional de 1929. Similarmente, en el año 1978, el 81% de las divisas obtenidas por El Salvador se originaban en el sector agroexportador tradicional.⁶

Pese a la importancia histórica mostrada por el sector agrícola en El Salvador, esta preeminencia comenzó a sufrir cambios desde las décadas de los años setenta, ochenta y noventa. De esa forma, en el período comprendido entre los años 1970-2000 el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) pasó de representar 19% a tan sólo el 12% del total del PIB.⁷ En sentido similar, los préstamos destinados al sector agrícola como total de los otros sectores productivos se redujeron desde un 27% al 7% en el mismo período de tiempo.⁸ Esta disminución en la importancia económica de la agricultura se vio también reflejada en indicadores públicos como el presupuesto del gobierno ejecutivo destinado al sector primario. De tal suerte, entre los años 1980-2010 el presupuesto público agrícola en El Salvador se redujo del 7.4% al 1.4% del total, siendo el segundo menor a nivel Centroamericano.⁹ Esta reducción de la agricultura dentro de la

4 Rafael Menjívar, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador* (San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1980).

5 Eric Ching, "El Levantamiento de 1932", en *El Salvador Historia mínima 1811-2011*, ed. Erick Orellana y Sajin Herrera (San Salvador: Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, 2011).

6 Nelson Cuéllar, Silvia de Larios, y Herman Rosa, *Cambio económico, empleo y pobreza rural en El Salvador* (San Salvador: PRISMA, 2002).

7 Ibid.

8 Ibid.

9 Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (REDES), *La agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas. Análisis del Plan de Agricultura Familiar (PAF) y su presupuesto*

economía salvadoreña es denominada por Segovia como el agotamiento del modelo agroexportador en el país.¹⁰ Según el mismo autor, este cambio supuso la configuración de una nueva estructura productiva basada en actividades comerciales y de servicios, sustentada en buena medida gracias a los recursos externos que las remesas de salvadoreños en el exterior proveían.¹¹ Dos de los pilares de esta nueva estructura productiva serían los Programas de Ajuste Estructural (PAE)/Programas de Estabilización Económica (PEE) y la apertura externa de la economía.

Los Programas de Ajuste Estructural se materializaron en El Salvador gracias al ascenso al poder ejecutivo del partido Alianza Republicana Nacionalista en 1989, período final de la guerra civil. Según Rubio,¹² varias de las Políticas de Ajuste Estructural y Políticas de Estabilización Económica se materializarían en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 del mencionado partido de derecha. Según Galdámez,¹³ este programa de estabilización se basaba en cinco grandes ejes de políticas: Política de precios, política fiscal, política del sistema financiero, política monetaria/crediticia y política comercial. De esa forma, Rubio¹⁴ argumenta que desde inicios de la década de los noventa se buscaba corregir a corto plazo desequilibrios internos (inflación o déficit fiscal) y externos (déficit en la balanza de cuenta corriente) gracias a la promulgación de medidas como la liberalización del tipo de cambio, disminución en el gasto social, esfuerzos para aumentar la recaudación tributaria, eliminación de algunos subsidios, privatizaciones de entidades públicas entre otras.

(San Salvador: REDES, 2014).

10 Alexander Segovia, "Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador", en *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, ed. Enrique Ganuza, Taylor Lance, y Samuel Morley (Madrid: Mundi-Prensa, 1998), 489-539.

11 Ibid.

12 Roberto Rubio-Fabián, "Los programas de estabilización y ajuste en El Salvador: Antecedentes, características, actores y líneas de acción", Documento de Trabajo No.88 (San Salvador: Funde, 1997).

13 Ernesto Galdámez, "El programa de ajuste estructural en El Salvador: algunos indicadores de sus resultados económicos", *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.o 32 (1993): 117-29.

14 Rubio-Fabián, "Los programas de estabilización y ajuste en El Salvador: Antecedentes, características, actores y líneas de acción".

Muy relacionado con los PAE/PEE, se comienza a evidenciar un paulatino pero notable proceso de cambio en la política comercial, realizando un giro hacia la liberalización de la economía salvadoreña y la apertura comercial. Con ello, las décadas de protección arancelaria a las industrias/productores nacionales o el modelo de industrialización por sustitución de importaciones quedarían relegados al pasado. De esa forma, una de las insignias en el proceso de apertura comercial fue desgravación arancelaria. En tal sentido, Aguilar retrata la importante reducción de derechos a la importación de una variedad de productos, pasando en algunos casos de una banda de aranceles de 290% a 0% en 1995.¹⁵ El mismo autor identifica igualmente medidas adicionales como la reducción de barreras no arancelarias, liberalización del tipo de cambio y una batería de leyes para liberalizar la economía a este nuevo enfoque.¹⁶ Es en este contexto justamente que se encuadra la adhesión de El Salvador a marcos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio o la negociación de los primeros tratados comerciales bilaterales con países como Chile o República Dominicana.

Tanto a nivel multilateral como bilateral, uno de los temas que históricamente ha presentado mayores dificultades para su liberalización comercial ha sido el sector agrícola. Particularmente notorio es el caso de la Unión Aduanera Centroamericana, que dio sus primeros pasos en la década de los años sesenta con el Mercado Común Centroamericano, puesto que este esquema de integración continúa a la fecha encontrando serias dificultades para la armonización arancelaria de productos del sector primario. Con ello, tantos países industrializados como menos adelantados suelen mostrar reticencias a la hora de abrir sus respectivos sectores agropecuarios a la competencia de agentes económicos externos. Pese a ello, dentro de la lógica de la globalización económica, El Salvador ha iniciado un paulatino proceso de apertura del sector agrícola. De tal suerte, en los tratados de libre comercio más recientes, el país ha incluido, con ciertas salvaguardas, la liberalización de importantes sectores

15 José Víctor Aguilar Guillén, "El Salvador: la apertura comercial y la integración centroamericana", *Alternativas para el Desarrollo*, n.o 38 (1996): 10-19.

16 Ibid.

agrícolas. Uno de los casos más ilustrativos está representado en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (desde ahora CAFTA). En este acuerdo comercial, El Salvador liberalizó importantes sectores agrícolas como el sorgo, arroz, lácteos, carne bovina y el maíz.

Específicamente centrándose en el maíz, se evidencia cómo desde el inicio de la negociación del CAFTA, este cereal fue un tema sensible para la parte salvadoreña. De esa forma, organizaciones agropecuarias externaban sus temores ante la liberalización del maíz blanco dentro de las negociaciones del acuerdo y proponían en su lugar un impuesto arancelario del 40%.¹⁷ Finalmente, el maíz blanco fue parcialmente desgravado en el tratado, existiendo contingentes de importación preferenciales hasta cierta cuota. No obstante, dentro de esta negociación comercial, existían otros productos correlacionados al maíz blanco que tendrían influencia en el mercado local: Maíz amarillo, maíz para la siembra, maíz tipo pop y otros tipos de maíz. Estos productos agrícolas en general son diferenciados mediante partidas arancelarias específicas, según el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC). De tal forma, cuando se hace referencia al tema del maíz en este u otros tratados comerciales, en realidad existen diversas partidas que abordan este producto agropecuario. Con ello, se hace necesario poder identificar de forma clara cuáles son las partidas arancelarias que hacen alusión a este importante cereal como paso previo para poder evaluar los gravámenes asignados a este grano básico dentro del CAFTA.

De esa forma, el siguiente texto posee dos objetivos principales: identificar los diversos tipos de maíz codificados en el sistema arancelario salvadoreño y evaluar cuáles han sido las concesiones arancelarias provistas por El Salvador a la importación de maíz procedente de los Estados Unidos. Para evaluar esa protección, el texto se centra en los tres tipos de maíz más importantes para El Salvador y que fueron incluidos en el CAFTA: el maíz blanco, el maíz amarillo y el maíz para la siembra. De la misma forma, el

17 Guadalupe Trigueros, "Productores temen por importación de maíz", *elsalvador.com*, 9 de septiembre de 2003, <http://archivo.elsalvador.com/noticias/2003/09/09/negocios/negoc1.html>.

presente análisis gira fundamentalmente en torno a la relación comercial entre Estados Unidos y El Salvador, dejando de lado el comercio entre las otras partes signatarias del CAFTA. Para alcanzar tales objetivos, el presente texto se basa en el marco interpretativo de la soberanía alimentaria, entendiéndola como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados. Con ello, este trabajo se estructura de la siguiente forma: Posterior a esta introducción, la segunda parte aborda brevemente la importancia de este cereal para El Salvador para posteriormente discutir algunas nociones preliminares concernientes a las partidas arancelarias del maíz en el SAC. La tercera parte hace una breve caracterización del marco teórico que guía el presente artículo: La soberanía alimentaria. Posteriormente, la cuarta parte destaca el trato dado al maíz dentro del CAFTA, utilizando dos ejes de la soberanía alimentaria: Transformación y comercialización; y consumo alimentario y derecho a la alimentación. Se escogieron estos dos ejes para focalizar la discusión en virtud que son los pilares provenientes de la soberanía alimentaria que más estrechamente se relacionan con el comercio internacional. Finalmente, se realiza una discusión y se elaboran consideraciones finales.

I. El Salvador y el maíz: Producción del cereal y su comercio en el CAFTA.

Para poder ahondar en el análisis del comercio del maíz de El Salvador como signatario del CAFTA, es necesario realizar algunas anotaciones previas que permitan identificar de forma concisa elementos mínimos para la discusión. Con tal objetivo, se propone realizar algunos apuntes preliminares en lo que respecta a la importancia de este cereal en El Salvador por una parte, y a los incisos arancelarios bajo los cuáles se codifica al maíz en los reglamentos aduaneros pertinentes por otra.

En primer lugar, es importante mencionar que la producción de maíz reviste particular importancia en el país, tanto en términos nutricionales, sociales

y económicos. Estudios realizados tanto a nivel nacional¹⁸ como municipal¹⁹ certifican la importancia de este cereal en la ingesta básica de los salvadoreños. En consecuencia, el maíz blanco es por un amplio margen, el grano básico más producido en el país, como lo muestra la tabla 1.

Tabla 1: Producción de Granos Básicos en El Salvador. Unidades: Toneladas Métricas.

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Maíz Blanco	923898.03	864884.122	807898.7226	708954.85	921535.904
Sorgo	136288.36	140474.881	138846.5295	105023.961	121617.957
Frijol	107584.63	117559.802	119110.9977	96088.7809	120396.206
Arroz (granza)	28265.25	36177.4842	41255.54147	38700.4556	27559.3199

Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La producción de este cereal ha evidenciado en años recientes una tendencia a la baja, como lo muestra la figura 1. De la misma forma, el país no ha sido históricamente autosuficiente en lo que se refiere a la producción de maíz, por lo que ha sido necesario recurrir a las importaciones para satisfacer la demanda local. De tal suerte, se identifican trabajos mostrando un histórico grado de dependencia externa para suplir las necesidades de consumo de maíz blanco a nivel nacional.²⁰ En tal sentido, únicamente para el año fiscal 2016, último dato oficial reportado, se importaron 182,987 toneladas métricas de maíz blanco por un valor de \$41.18 millones de dólares.²¹ El volumen importado

18 Ma Teresa Menchú y Humberto Méndez, *Análisis de la situación alimentaria en El Salvador* (Guatemala: Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, 2011).

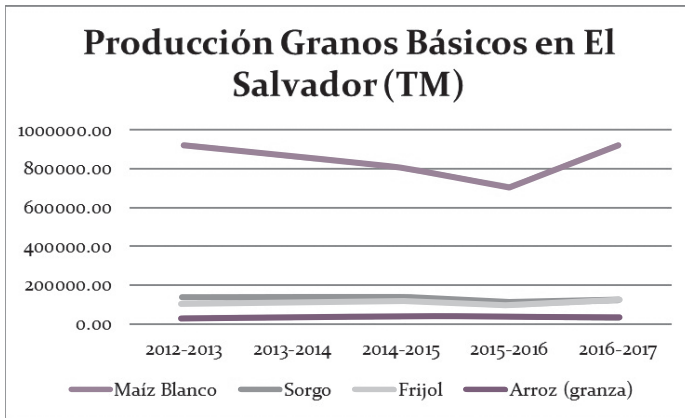
19 Carlos Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador" (Tesis doctoral, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018).

20 Larissa Martell y Benjamín Ramos, *Evolución del Grado de Dependencia Subsector Granos Básicos El Salvador*, Documentos de discusión (San Salvador: CEICOM, 2010).

21 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017* (Santa Tecla: MAG, 2017).

representaría casi el 20% del total de maíz producido en el ciclo agrícola 2016-2017, como lo muestra la tabla 1.

Figura 1: Tendencia en la producción de granos básicos en El Salvador. Unidades: Toneladas Métricas.



Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Dejando de lado el sector interno y centrándose en la comercialización internacional del maíz, es necesario hacer referencia a las partidas arancelarias armonizadas por medio del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) de la Dirección General de Aduanas. La clasificación arancelaria del maíz se encuentra dentro del capítulo 10 (cereales), partida 05 (maíz), como lo muestra la tabla 2. Con ello, las subpartidas 100510 y 100590 hacen alusión al maíz para la siembra y los demás tipos de maíz, respectivamente.²² En la partida 100590 se incluyen el maíz tipo pop, maíz amarillo, maíz blanco y otros. Entre ellos, el maíz blanco (10059030), es el tipo de maíz más sensible a nivel nacional, puesto que reviste mayor importancia en la dieta local y es de igual forma el cereal que emplea numerosas personas en tareas de producción, transformación, comercialización y consumo.

²² Poder diferenciar las subpartidas en función de los diversos tipos de maíz, permite identificar y diferenciar cuáles son los requisitos técnicos y los impuestos aduanales a los cuáles son sujetos el tipo de maíz en cuestión.

Tabla 2: Código arancelario de los diferentes tipos de maíz en el sistema arancelario armonizado.

Capítulo, inciso y partida del SAC	Descripción	Subpartida/ descripción
100510	Maíz para la siembra	10051000: Maíz para la siembra
100590	Maíz: Los demás	10059010: Maíz tipo pop (<i>zea mays everta</i>) 10059020: Maíz amarillo 10059030: Maíz blanco 10059090: Otros

Fuente: Elaboración propia basado en SAC.

Con ello, gran parte de la discusión sobre libre comercio y maíz que se abordará en las siguientes páginas hace referencia al maíz blanco (10059030). En menor medida, se discutirá el trato al maíz amarillo (10059020) y al maíz para la siembra (10051000). Estos tres tipos de maíz se consideran como los más críticos en términos de importancia para la sociedad teniendo notables implicaciones para la agricultura salvadoreña. Pero como paso previo a la discusión sobre maíz dentro del CAFTA, se explica el marco conceptual que regirá el análisis: La soberanía alimentaria.

II. Soberanía alimentaria: Un marco interpretativo.

Como bien lo señala Machado et al. (2016)²³, la soberanía alimentar es un concepto en construcción. El mismo ha sido históricamente asociado a una organización no gubernamental con actuación internacional: La Vía Campesina.

23 Anajá Machado et al., "Segurança Alimentar e Nutricional e a Sustentabilidade", en *Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade*, SEAD (Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016), 93-114.

Una de las primeras definiciones del concepto aportadas por esta organización se remonta a la década de los años noventa, siendo entendido como: *“El derecho de cada nación a mantener y desarrollar su propia capacidad para producir alimentos básicos de los pueblos, respetando su diversidad productiva y cultural.”*²⁴ Algunos años después, durante El Foro Mundial sobre Soberanía Alimentar, la acepción de ese concepto fue ampliada, definiéndolo como el:

*Derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.*²⁵

En términos similares, en la segunda edición del mencionado fórum, se actualiza el entendimiento sobre soberanía alimentaria, circunscribiéndola al *“derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo.”*²⁶ Más allá de la relevancia histórica en la evolución del concepto, este segundo Foro Mundial sobre Soberanía Alimentar resultará particularmente fructífero, ya que en el marco de este evento se definirán seis principios que guiarán la soberanía alimentar, a saber: i) Comida para personas, ii) valor para los que proveen los alimentos, iii) sistemas alimentares locales, iv) toma de decisión local, v) construcción del conocimiento y habilidades y vi) trabajo con la naturaleza.

De forma paralela a las definiciones, principios y prioridades marcadas por estos encuentros internacionales; se evidencia cómo el sector académico

24 Ibid.

25 “Declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria”, 2001, http://www.fao.org/eims/secretariat/right_to_food/showDocument.asp?doc_id=218698&main=false&name=AH290_Sp.pdf.

26 Comisión Internacional de Dirección de Nyeleni 2007, *Nyeléni 2007: Foro sobre La Soberanía Alimentaria* (Malawi: CIDN, 2007), 9.

se involucra cada vez más en la construcción de la soberanía alimentar. De tal forma, autores como Bernstein²⁷ cifran el debate sobre soberanía alimentar en la coyuntura de la globalización económica. De esa forma, el autor estadounidense señala algunos de los principales temas que vinculan a la globalización con la agricultura, entre los que se pueden mencionar: Apertura comercial/ cambio en los patrones de comercio mundial en la OMC, impactos en los negocios en el mercado de *comodities*, retirada de subsidios y otros apoyos a los agricultores del sur, creciente concentración de empresas del sector insumos, nuevas formas organizacionales, presión para el incremento de patentes de materiales genéticos, fronteras en organismos genéticamente modificados, fuente de ganancias en biocombustibles, costos ambientales asociados a la creciente utilización de combustibles fósiles en la agricultura y graves contradicciones biofísicas.

Por otra parte, García (2003)²⁸ resalta tres aspectos para entender la producción y comercialización de alimentos a nivel internacional: El acceso a los recursos, los sistemas de producción y las políticas agrarias. Parcialmente retomando el trabajo de García (2003), Ortega-Cerdá y Rivera-Ferre²⁹ proponen la estructuración de indicadores de soberanía alimentar en torno a cinco ejes:

- Acceso a recursos: La Soberanía Alimentaria trata de fomentar y apoyar a procesos individuales y comunitarios de acceso y control sobre los recursos (tierra, semillas, crédito, etc.) de manera sostenible, respetando los derechos de uso de las comunidades indígenas y originarias.
- Modelos de producción: La Soberanía Alimentaria trata de incrementar la producción local familiar diversificada recuperando, validando y divulgando modelos tradicionales de producción agropecuaria de forma sostenible en términos ambiental, social y cultural.

27 Henry Bernstein, "Food Sovereignty via the 'Peasant Way': A Skeptical View", *The Journal of Peasant Studies* 41, n.o 6 (2 de noviembre de 2014): 1031-1063, doi:10.1080/03066150.2013.852082.

28 Xavier García, *La Soberanía Alimentaria: un nuevo paradigma* (Barcelona: Veterinarios Sin Fronteras, 2003).

29 Miquel Ortega Cerdà y Marta G Rivera-Ferre, "Indicadores internacionales de Soberanía Alimentaria: nuevas herramientas para una nueva agricultura", *Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica* 14 (2010): 53-77.

- Transformación y comercialización: La soberanía alimentaria defiende el derecho de los productores a vender sus productos para alimentar a la población local. Ello implica la creación y apoyo de mercados locales, de venta directa o con un mínimo de intermediarios, en función del contexto.

- Consumo alimentario y derecho a la alimentación: La Soberanía Alimentaria defiende que los ciudadanos poseen derecho a un consumo de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados, procedente de los productores locales, y producidos mediante técnicas agropecuarias agroecológicas.

- Políticas agrarias: La Soberanía Alimentaria defiende que el campesino tiene derecho a conocer, participar e incidir en las políticas públicas locales relacionadas con Soberanía Alimentaria.

El trabajo realizado por estos autores se ha mostrado particularmente fértil, ya que siguiendo un profundo proceso de revisión, lograron definir indicadores de soberanía alimentaria en cada uno de los cinco pilares mencionados. De la misma forma, ellos han provisto bases de datos públicas y confiables de donde se puede obtener información para los diversos países sobre estos indicadores. Con ello, una de las principales críticas a la soberanía alimentaria, la carencia de datos accesibles y comprobables, comienza a ser paleada de forma directa. Posteriormente, esos indicadores se han mostrado fructíferos al ser la base para estudios nacionales realizados principalmente en España y Brasil³⁰, así como a nivel autonómico en comunidades como Cataluña³¹ y Canarias.³²

30 Mariana Guareschi, David Gallar Hernández, Marta Rivera-Ferre, "Estrategias de cooperación internacional para el fortalecimiento de la soberanía alimentaria: aprendizajes desde las prácticas de las organizaciones en transición", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 239 (2014): 129-64.

31 Marina Di Masso y Christos Zografos, "Constructing Food Sovereignty in Catalonia: Different Narratives for Transformative Action", *Agriculture and Human Values* 32, n.o 2 (junio de 2015): 183-198, doi:10.1007/s10460-014-9528-0.

32 Sulay Torres, "Soberanía Alimentaria en Canarias" (Tesis de Grado, Universidad de La Laguna, 2015).

Como se ha evidenciado, tanto los aportes surgidos de La Vía Campesina, como los emanados del sector académico, otorgan especial importancia al tema del comercio internacional cuando se aborda la soberanía alimentaria. En tal sentido, tomando en consideración que la soberanía alimentaria implica el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción distribución y consumo³³ y a que diversos autores resaltan la importancia del comercio en torno a la soberanía alimentaria, el presente texto realiza un análisis sobre concesiones arancelarias concedidas al maíz en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. Dentro de esas concesiones, se aborda específicamente las facilidades otorgadas por El Salvador a Estados Unidos en la desgravación arancelaria del maíz según sus diversas partidas. Para tal fin, se tomará como base teórica la Soberanía Alimentaria (SA), específicamente los ejes de Transformación / comercialización y Consumo alimentario / derecho a la alimentación propuestos por Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre,³⁴ puesto que estos dos pilares son los que poseen una relación más estrecha con el tema del comercio internacional.

III. El Salvador, el maíz y el CAFTA: ¿Un trato desigual para el maíz?

a. Transformación y Comercialización.

En primer lugar, el pilar de transformación y comercialización implica dentro del marco de la soberanía alimentaria, que exista el derecho de los productores a vender sus productos para alimentar a población local. Al respecto, se ha evidenciado que El Salvador no es autosuficiente en producción de este cereal para autoconsumo. Con ello, se hace necesario recurrir al mercado

33 Vid. Declaración Foro Mundial.

34 Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre, indicadores internacionales, 56.

internacional para afrontar este déficit. Dentro de la negociación del CAFTA, existió una importante conseción realizada por El Salvador a Estados Unidos: El país centroamericano se comprometió a aprobar la entrada libre de impuestos de contingentes arancelarios crecientes de maíz blanco según lo muestra la tabla 3. Con ello, desde el primer año de entrada en vigencia del tratado, el mercado local podría contar con hasta 35,700 toneladas métricas de maíz blanco libre de aranceles procedente de Estados Unidos. Una vez excedido ese contingente, El Salvador cobraría el impuesto de nación más favorecida a su par norteamericano, mismo que equivale al 20% en el caso de la partida 10059030, correspondiente al maíz blanco.

Tabla 3: Contingente y aranceles de importación del maíz blanco procedente de Estados Unidos.

Año	Tonelada Métrica/Año	DAI fuera de contingente
2006	35,700	Nación más favorecida
2007	36,400	Nación más favorecida
2008	37,100	Nación más favorecida
2009	37,800	Nación más favorecida
2010	38,500	Nación más favorecida
2011	39,200	Nación más favorecida
2012	39,900	Nación más favorecida
2013	40,600	Nación más favorecida
2014	41,300	Nación más favorecida
2015	42,000	Nación más favorecida
2016	42,700	Nación más favorecida
2017	43,400	Nación más favorecida
2018	44,100	Nación más favorecida
2019	44,800	Nación más favorecida
2020	45,500	Nación más favorecida

Fuente: Ministerio de Economía (2015)³⁵.

De esa forma, el maíz blanco estadounidense que goza de numerosos subsidios³⁶ a la producción, sería sujeto de un trato preferencial en su comercio

³⁵ Ministerio de Economía, TLC DR-CAFTA: *Ofreciendo Oportunidades para el Desarrollo*. (San Salvador: MINEC, 2015).

³⁶ La Corporación de Crédito para Bienes Primarios, financiada por el gobierno federal estadounidense, provee de créditos y otras deducciones como forma de apoyar la producción de

con El Salvador. Esto supondría un trato desigual si se compara con las condiciones sociotécnicas que poseen los productores de maíz en El Salvador, ya que como lo retrata el último censo agropecuario, la cultura del maíz a nivel nacional es realizada en su mayoría por pequeños productores sin mayores subsidios crediticios o técnicos.³⁷ De esa forma, el trato preferencial concedido por El Salvador al maíz estadounidense subsidiado por el gobierno federal supone una presión para los productores salvadoreños, ya que las condiciones para poder competir vía precio se precarizan. En ese sentido, existen estudios tanto a nivel nacional³⁸ como local³⁹ que reflejan la preocupación de los productores de maíz ante el reducido precio de compra de este cereal. Pese a ello, informes oficiales reflejan que la protección provista al maíz blanco por medio de este contingente arancelario es un elemento positivo en la negociación del CAFTA⁴⁰, y no un elemento de alarma.

Siguiendo el eje de transformación y comercialización propugnado por la soberanía alimentaria, la inclusión de esta cuota libre de aranceles a la importación de maíz blanco implicaría la creación de desincentivos a la creación y fortalecimiento de mercados locales, mismos que usualmente funcionan con una lógica de venta directa o con un mínimo de intermediarios. En su lugar se estaría promoviendo, mediante incentivos económicos, promocionar el mercado internacional y el libre comercio entre los dos países, desdibujando la histórica relación de proximidad que existía entre productores y consumidores. De la

maíz estadounidense. Únicamente para el año 2018, el gobierno federal subsidió la producción de maíz con una serie de incentivos que variaban entre \$0.01 a \$0.29 centavos por Bushel. De la misma forma, se incluían incentivos adicionales si se presentaban imprevistos como quiebra del grano, daños causados por la temperatura, humedad o plagas. Vid. USDA (2018).

37 Ministerio de Economía (MINEC), *IV Censo Agropecuario 2007-2008* (San Salvador: Ministerio de Economía y Dirección General de Estadística y Censos, 2009).

38 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), *Caracterización de la cadena productiva de maíz blanco en El Salvador* (San Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería / Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola, n.f.).

39 Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

40 Ministerio de Economía, TLC DR-CAFTA: *Ofreciendo Oportunidades para el Desarrollo*.

misma forma, esto generaría una tendencia a que el número de intermediarios que participan en la cadena de producción, consumo, comercio y disposición de desechos; aumente de forma sustancial.

Dejando de lado el maíz blanco, el CAFTA también tiene previsto la liberalización arancelaria del maíz amarillo (10059020). Según lo muestra la Tabla 4, en un período de quince años, se desgravaría totalmente la importación de este cereal. Antes de ese plazo, fueron aprobados contingentes libres de impuestos a la importación de maíz amarillo en función de un límite creciente de forma anual. Como se evidencia, existe un trato desigual entre los contingentes aprobados para el maíz amarillo y el blanco, lo que viene a ser justificado en función que el primero no es un producto tradicionalmente consumido y producido en el país. Con ello, el maíz blanco, tradicionalmente consumido a nivel nacional, goza de una protección mayor en la relación comercial Estados Unidos- El Salvador.

Tabla 4: Contingente y aranceles de importación del maíz amarillo procedente de Estados Unidos.

Año	Tonelada Métrica/Año	DAI fuera de contingente
2006	367,500	15
2007	385,000	15
2008	402,500	15
2009	420,000	15
2010	437,500	15
2011	455,000	15
2012	472,500	13.8
2013	490,000	12.6
2014	507,500	11.4
2015	525,000	10.2
2016	542,500	9.0
2017	560,000	6.7
2018	577,500	4.5
2019	595,000	2.2
2020	ilimitado	0

Fuente: Ministerio de Economía (2015)⁴¹.

41 Ibid.

Por otra parte, a la partida arancelaria de maíz para la siembra (10051000) le fue asignado un arancel cero desde la entrada en vigor del CAFTA. Con ello, existe un incentivo muy importante para la importación de este insumo agrícola fundamental en la cultura del maíz, ya que el mismo gozaría de excepción en los derechos a la importación. Esta partida arancelaria hace alusión a la semilla de maíz certificada, misma que es usualmente de origen híbrido. Con ello, se estarían creando condiciones favorecedoras para la importación libre de arancel de materiales genéticos diferentes a los que han sido históricamente cultivados en el país. En este sentido, reportes oficiales atestan que a nivel nacional existe una alta utilización de semilla híbrida en la cultura del maíz, alcanzando una superficie plantada superior al 90% en el ciclo agrícola 2016-2017⁴². En tal sentido, existen estudios a nivel municipal señalando que la baja disponibilidad de semilla criolla, aparejado a la vasta oferta de semilla híbrida en las casas comerciales, es uno de los motivos que explican la baja utilización del material genético nativo en la cultura del maíz en El Salvador.⁴³

b. Consumo Alimentario y Derecho a la Alimentación.

Pasando por su parte al análisis del eje consumo alimentario y derecho a la alimentación, se tendría como fundamento el derecho de los ciudadanos a un consumo de alimentos sanos, nutritivos, procedentes de productores locales y producidos mediante técnicas agroecológicas. De tal suerte, la concesión de cuotas arancelarias a la importación de maíz blanco representaría un desincentivo a la producción nacional, ya que los mismos tendrían mayor dificultad para obtener unos ingresos que les permitan comercializar su maíz a un precio adecuado.

Adicionalmente, la liberalización de la importación de semilla de maíz híbrida para la siembra con cero arancel supondría en primer lugar un irrespeto al

42 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

43 Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

derecho de las personas de consumir maíz nutritivo y culturalmente apropiado, puesto que las variedades de maíz importado no corresponden con las prácticas históricas de producción y consumo del maíz a nivel nacional. Asimismo, la utilización de un material genético híbrido crearía un incentivo adicional para la utilización de paquetes tecnológicos asociados a este tipo de semilla. Este tipo de tecnología posee algunos inconvenientes desde la perspectiva de la soberanía alimentar: Ser más intenso en términos de requerimientos nutricionales, depende de insumos químicos, es provisto por empresas agroquímicas y por consecuencia, no suele utilizar técnicas agroecológicas. Un importante catalizador de este apoyo a los materiales híbridos se vería materializado en función que la agencia pública de extensión rural CENTA únicamente desarrolla, investiga, valida y dona semilla de maíz híbrida a nivel nacional⁴⁴, dejando de lado materiales criollos originarios de el país.

Adicionalmente, se evidenciaría un escenario similar producto de la desgravación arancelaria del maíz amarillo, ya que la liberalización de este cereal podría suponer un incentivo desproporcionado para el consumo de un tipo de maíz que no ha sido históricamente producido en el mercado salvadoreño, lo que iría en contra del derecho de los pueblos y las personas a consumir alimentos culturalmente apropiados. Sobre el particular, tan sólo durante el año 2016 fueron importados 512,484 toneladas métricas de este cereal, por un valor FOB de \$102.2 millones.⁴⁵

IV. Discusión y consideraciones finales.

Como se ha evidenciado, en el contexto del comercio internacional y especialmente en el caso de los tratados de libre comercio como el CAFTA,

44 Ver Carlos Ayala Durán y Paulo Waquil. "Agricultura orgánica, maíz criollo y extensión rural: percepciones de profesionales salvadoreños" *Realidad y Reflexión* (2019): 41-61. Adicionalmente, Ayala Durán, "Sistema agroalimentario del maíz blanco en Ciudad Arce, municipio de El Salvador".

45 Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

pueden existir una variedad de productos diferentes, con partidas arancelarias específicas, pero que poseen una descripción popular única. Con ello, se hace necesario poder identificar con claridad las subpartidas y productos a los cuáles se hace referencia. El caso del presente texto, se ha centrado en el tema del maíz de forma amplia, abarcando maíz amarillo (10059020), maíz para siembra (10051000) y especialmente el maíz blanco.

Desde una perspectiva de soberanía alimentaria y centrándose en dos de sus cinco ejes, ha sido evidenciado cómo el CAFTA provee importantes incentivos para la importación, producción y consumo de este cereal. En tal sentido, específicamente centrándose en el maíz blanco, ha sido resaltada la existencia de un contingente libre de aranceles en el marco del acuerdo comercial con Estados Unidos. Esto supondría por una parte, que los agricultores salvadoreños, y especialmente los llamados pequeños productores, estarían potencialmente abiertos a la competencia con el maíz estadounidense, cultivado por productores que gozan de diversos subsidios públicos. De esa forma, y adicional al hecho que los subsidios a la agricultura son una práctica desincentivada por parte de los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, existiría paralelamente un argumento ético subyacente a la liberalización arancelaria de maíz blanco estadounidense: la colocación en condiciones de igualdad a los productores de los dos países. De tal suerte, las asimetrías sociales, institucionales y productivas entre productores de ambos países estarían siendo desconsideradas en favor del libre comercio. Dado que El Salvador no ha sido históricamente autosuficiente en su producción de maíz, una forma de poder incentivar mercados locales, venta directa y menor número de intermediarios como lo propugna la soberanía alimentaria, sería mediante la provisión de este cereal gracias a mercados regionales, especialmente provenientes de países vecinos como Guatemala, Honduras y Nicaragua. Asimismo, esto traería consigo un menor costo energético de transporte y se podría emplear los acuerdos centroamericanos ya existentes

en materia económica, como el Mercado Común Centroamericano⁴⁶. De forma adicional, suplir este déficit salvadoreño con importaciones provenientes de países centroamericanos vecinos, podría ser una alternativa para lograr asegurar la oferta de este cereal en el mercado salvadoreño respetando simultáneamente el eje del consumo alimentario y derecho a la alimentación propugnado desde la soberanía alimentaria. Con ello, el comercio de variedades criollas de maíz que son producidas por pequeños agricultores en varios países centroamericanos estaría en consonancia con el respeto a la diversidad cultural en el consumo de este cereal. De tal forma, maíces tipo Ulupilse y Maizón son utilizados tanto por agricultores salvadoreños como guatemaltecos;⁴⁷ mientras que agricultores salvadoreños y hondureños cultivan maíces comunes como el cuarenteño, negrito⁴⁸ y capulín.⁴⁹ Algo similar sucede con el caso del maíz amarillo estadounidense. Gracias al CAFTA, este tipo de maíz se beneficiaría con amplios contingentes arancelarios desde la entrada en vigencia del tratado, llegando a una desgravación total en 15 años. Utilizando el lente de la soberanía alimentaria, existiría un incentivo adicional para la importación de un tipo de maíz que no se adecuaba a la cultura y consumo local.

Finalmente, el libre comercio de maíz para la siembra posee profundas implicaciones para la cultura del maíz y la agricultura a nivel nacional. Desde la esfera pública, se suele promover la utilización de semillas certificadas híbridas, puesto que ellas son vistas como más productivas que sus pares criollas y de polinización libre.⁵⁰ Con ello, dentro del CAFTA se liberaliza con impuestos

46 La importación de maíz blanco proveniente de los países centroamericanos se encuentra libre de derechos arancelarios.

47 Jorge Bolaños, *Síntesis de Resultados Experimentales del PRM 1993-1995*, vol. 5 (Guatemala: Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo, 1997).

48 Iris Rodríguez, Yensi Flores y Jorge Carrasco, "Dinámica de conservación en el lugar de las variedades criollas de maíz en la aldea El Trapiche, Choluteca, Honduras", *Revista Ciencia y Tecnología*, 2015, 79-93.

49 Juan Carlos Rosas-Sotomayor, Omar Gallardo Guzmán y José Jiménez Torres, "Mejoramiento de maíces criollos de Honduras mediante la aplicación de metodologías de fitomejoramiento participativo", *Agronomía Mesoamericana*, 2006, 383-92.

50 Desde el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal "Enrique Álvarez Córdova", agencia pública encargada de la extensión rural, únicamente se suele realizar trabajos de

arancelarios cero la importación de semilla de maíz certificada para la siembra. La penetración de semilla certificada a nivel nacional ha quedado patentada en diversas publicaciones oficiales, confirmando que en el país este insumo agrícola es ampliamente utilizado, en detrimento de los materiales genéticos criollos.⁵¹ Esta condición coloca a la cultura del maíz en una posición de dependencia, ya que la mayoría de la semilla utilizada para la producción del cereal proviene de proveedores externos. La preminencia de esta semilla híbrida, de reciente creación pero de alta penetración en la agricultura salvadoreña, puede verse exacerbada gracias a los incentivos arancelarios provenientes del CAFTA, ya que se facilitaría un aumento en la oferta de semilla certificada para la siembra con unos costos de importación menores. Con ello, existiría el riesgo de que cada vez se registre una menor producción de semilla de maíz criolla para la siembra. Adicionalmente, los bajos índices en utilización de semilla criolla podría representar un peligro latente a la conservación del patrimonio genético local de maíz, ya que al contar con altos índices en la utilización de semilla híbrida, existe un creciente riesgo de contaminación genética. Este tipo de problemas han sido identificados en países como Ecuador y México, particularmente en lo que se refiere a la contaminación proveniente de maíz genéticamente modificado.

Pese a que la Soberanía Alimentaria puede enfrentar en América Latina nuevos retos en virtud del creciente número de acuerdos comerciales promulgados, existen acciones y enfoques heterodoxos que se han mostrado fértiles en esta región. Entre ellos, destaca el movimiento agroecológico utilizado por organizaciones como La Vía Campesina, de la cuál ya se ha mencionado en el presente texto. Asimismo, se puede mencionar la metodología campesino a campesino, estudiada en algunos casos como Cuba, Guatemala y Honduras; enfoques que colocan al agricultor en el centro de la construcción de alternativas.

fitomejoramiento, producción y validación de semilla híbrida. De la misma forma, el Ministerio de Agricultura y Ganadería realiza un programa de apoyo a la agricultura de granos básicos proveyendo principalmente semilla de maíz híbrida.

51 Ministerio de Economía (MINEC), *IV Censo Agropecuario 2007-2008*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2016-2017*.

Por su parte, en El Salvador, se identifican algunas iniciativas que van en consonancia con este movimiento internacional . Pese a ello, estas vertientes parecen tener en la actualidad únicamente un carácter aislado y no integrador en El Salvador, con lo que existe aún amplio margen para la acción.

Una aproximación a las
metodologías de planificación
y gestión de intervenciones de
desarrollo de las organizaciones de
la sociedad civil en El Salvador.

Lisandro Pérez-Hernández

UNA APROXIMACIÓN A LAS METODOLOGÍAS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE INTERVENCIONES DE DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN EL SALVADOR.

Lisandro Pérez-Hernández

RESUMEN

El presente estudio comprende un acercamiento comparativo entre las metodologías que las ONGs implementan en el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP) de cooperación internacional, teniendo como referencia el Enfoque de Marco Lógico y la Gestión basada en Resultados. El trabajo de igual forma tiene como objetivo brindar un panorama general de los principales desafíos que enfrentan las ONGs salvadoreñas y ONGs internacionales con trabajo en El Salvador, respecto a la identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos sociales.

PALABRAS CLAVES: Sociedad Civil - Enfoque de Marco Lógico - Planificación por Resultados - ONG - Ciclo de gestión de proyectos.

AN APPROXIMATION TO METHODOLOGIES OF PLANNING AND MANAGEMENT OF DEVELOPMENT INTERVENTIONS OF THE ORGANIZATIONS OF THE CIVIL SOCIETY (CSO) IN EL SALVADOR.

Lisandro Pérez-Hernández

ABSTRACT

The present study includes a comparative approach between the methodologies that NGOs implement in the Project Management Cycle (CPM) of international cooperation, taking as a reference the Logical Framework Approach and Results-Based Management.

The work also aims to provide an overview of the main challenges facing Salvadoran NGOs and international NGOs working in El Salvador, regarding the identification, formulation, execution, monitoring and evaluation of social projects.

KEYWORDS: Civil Society - Logframe - Results Based Management - NGO - Project Cycle Management.

Una aproximación a las metodologías de planificación y gestión de intervenciones de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador.

Lisandro Pérez-Hernández¹

Introducción.

Las discusiones relacionadas a las metodologías de gestión de proyectos y programas de desarrollo, principalmente financiados con fondos de cooperación internacional, tiene como soporte una amplia bibliografía existente, centrándose en los mecanismos, procedimientos, en su aplicabilidad y límites en su alcance, por lo cual, este trabajo no pretende recurrir a un debate inacabado en proponer una nueva metodología ni reafirmar alguna ya existente; trata entonces de identificar preliminarmente formas y modelos de gestión de intervenciones de desarrollo que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en El Salvador utilizan en las distintas fases del ciclo de gestión de proyectos a partir de un estudio comparativo de la utilización de herramientas metodológicas relacionadas con el Enfoque de Marco Lógico (EML) y la Gestión Basada en resultados de Desarrollo (GBR).

1 Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador, Máster en Gestión de Cooperación Internacional y Máster en Sostenibilidad y Responsabilidad Social Corporativa. Candidato a Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional.

Es importante advertir que, para simplificar el análisis, la palabra “proyectos” se utilizará como sinónimo respecto a los tipos de intervenciones de desarrollo, incluyendo proyectos, programas y acciones de cooperación. En este mismo orden de ideas, no debe esperarse entonces, un marco teórico profundo ni novedoso sobre la evolución histórica de metodologías como el Marco Lógico (EML) ni de la Gestión Basada en Resultados (GBR) así como de las base doctrinaria y conceptual que soportan su aplicación técnica, como bien lo menciona CIDEAL²: *“Las discusiones de carácter escolástico en torno a los límites del enfoque del marco lógico y su aplicabilidad tienden a ser poco útiles, fundamentalmente cuando, la principal debilidad consiste, sencillamente, en que en muy pocas ocasiones se intenta aplicar este método de una manera consecuyente”*. Y agrega *“la experiencia en el trabajo concreto de identificación, diseño y evaluación de proyectos de desarrollo y en tareas puntuales de asistencia técnica y capacitación muestra que, más que insistir en la conceptualización de un método cuya principal característica es su sencillez, es necesario ofrecer ejemplos concretos de aplicación práctica, ya sea en el ámbito de la docencia o como resumen de trabajos específicos de consultoría.”*³ Se trata entonces de identificar una caracterización preliminar sobre los modelos de gestión de proyectos de desarrollo que actualmente se utilizan en El Salvador a partir del trabajo de ONG’s nacionales e internacionales a fin de conocer los principales rasgos y matices utilizados para la gestión de proyectos, en un marco de análisis que tiene su base en el Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP).

I. Revisión de metodologías.

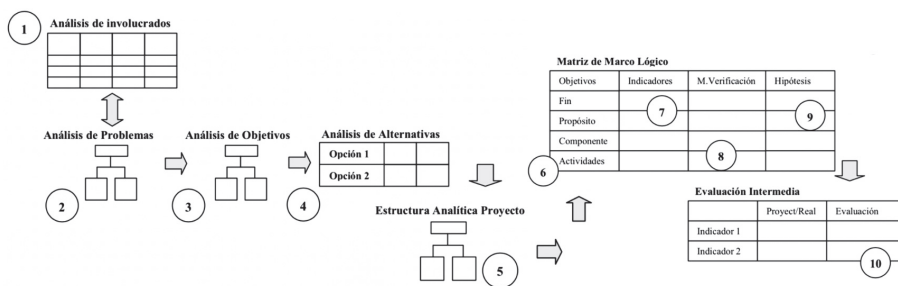
El diseño de acciones de desarrollo siempre ha requerido procesos de planificación, que atendiendo a su complejidad han llevado a la construcción de metodologías de gestión de intervenciones, financiados principalmente con recursos de cooperación internacional. Desde las primeras décadas del desarrollo a mediados del siglo XX, surgen algunas iniciativas de esta naturaleza;

2 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo* (Madrid: 2000), 8.

3 *Ibid.*, 7.

para Haugland,⁴ por ejemplo, desde la elaboración del Marco Lógico en los años sesenta, este ha sido utilizado ampliamente por los principales donantes bilaterales y multilaterales. Sin embargo, apreciaciones más recientes, posibilitan la existencia de otras metodologías y enfoques que han estado en convergencia con el EML aunque con un desarrollo posterior. En la siguiente figura se puede apreciar los pasos metodológicos que el Enfoque de Marco Lógico incorpora en la gestión de un proyecto de desarrollo.

Figura 1: Estructura metodológica de Marco Lógico



Fuente: Adaptado de Ortégón, Edgar, Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto. Metodología del Marco Lógico Para la Planificación, El Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas. CEPAL-Serie Manuales. Vol. 42. CEPAL, 2005.

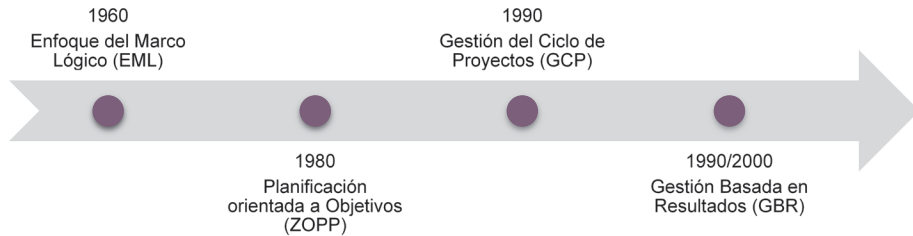
Sobre el EML, la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación resalta que: *“es prácticamente el método universal a la hora de gestionar las intervenciones de desarrollo y la mayor parte de su terminología ha pasado ya al lenguaje común de los cooperantes y de los documentos de proyecto.”*⁵ Lo anterior implica que, a pesar de la creación y promoción de otras metodologías y enfoques de planificación y gestión de proyectos, el EML se ha mantenido como la herramienta líder en el diseño de intervenciones de cooperación internacional.

4 Cato Haugland et al, *Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación y Gestión de Proyectos Orientados Por Objetivos* (Oslo: NORAD, 1993), 83.

5 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, 7.

No obstante, este posicionamiento no ha estado exento de una evolución histórica que ha permitido el posicionamiento de otras metodologías en las últimas décadas, tal cual se muestra a continuación.

Figura 2: Marco de referencia histórico de los enfoques metodológicos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Londoño Vélez, Natalia. "Formulación de Proyectos: Enfoques, Procesos y Herramientas." Cuadernos de Cooperación para El Desarrollo, 2009.

Sobre la figura anterior, se puede mencionar que, si bien han surgido otras metodologías a partir de la creación del EML, éstas han tenido una orientación inminente a los objetivos de desarrollo, con claros matices sobre el nivel de participación que los distintos actores de dichas intervenciones puedan tener en las fases que implica un proyecto, sin embargo, a partir de los años noventa y más aún en la década del milenio, se posiciona el Enfoque de Gestión Basada en Resultados (GBR), el cual tuvo una aceptación significativa por organismos como Naciones Unidas⁶ y la OCDE⁷, que han impulsado este enfoque como un paradigma de gestión pública, que como lo manifiesta UNESCO⁸, implica una nueva cultura de gestión que pone énfasis en los resultados y su respectiva rendición de cuentas.

En este mismo orden de ideas, el apoyo a un cambio de paradigma en la gestión de los proyectos de cooperación internacional estaba fuertemente

6 Asamblea General de las Naciones Unidas, "Resolución A/51/950 del 14 de julio de 1997, Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma". 20 <https://undocs.org/A/51/950>

7 OCDE. *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión Para Resultados De Desarrollo, Primera edición* (París, 2012) <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>

8 UNESCO, *El Método de Programación, Gestión y Supervisión Basadas en los Resultados (GBR) y su aplicación en la UNESCO. Principios Rectores* (París: 2011) <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568s.pdf>

influenciado por las críticas al EML como método estandarizado, que estaba más orientado a servir como un “requisito para la solicitud de fondos”,⁹ que a identificar las necesidades más sentidas de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. En este mismo orden de ideas, ya en el año 2000, CIDEAL advertía: “(...) Los problemas en la aplicación del EML no son atribuibles a la falta de materiales de calidad donde se expliquen los rasgos y los procesos fundamentales del método. De hecho, las dudas acerca de la utilidad práctica de esta herramienta no se encuentran, seguramente, muy justificadas, teniendo en cuenta que el enfoque del marco lógico es un método del cual se habla mucho más de lo que se aplica”.¹⁰

Sin embargo, el apoyo a la GBR no nace en contraposición al EML, si no como una visión programática más amplia, en la cual se hace una especial vinculación a los resultados de desarrollo que pueden generar valor público y contribuyen a una medición más previsible de los efectos y el impacto que dicha intervención pueda generar. Esta definición está en sintonía con las premisas del PNUD al indicar que “La GBR es una estrategia o enfoque de gestión mediante la cual una organización se asegura que sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro de resultados claramente definidos. La gestión basada en resultados provee un marco coherente para la planificación y la gestión estratégicas, al mejorar los aspectos de aprendizaje y de responsabilidad.”¹¹ Por lo cual no es de entenderse que la GBR es un enfoque sustitutivo al EML, ni su creación fue exclusiva para el diseño de proyectos, sino más bien para la gestión pública en un sentido mucho más amplio y que de manera paulatina se ha ido incorporando a la gestión de proyectos de desarrollo como una derivación del propósito de su creación.

Sin perjuicio de lo anterior, en los últimos años ha existido cierta convergencia entre el uso del EML como metodología y la GBR como enfoque de gestión, existiendo una serie de procedimientos híbridos que combinan

9 CIDEAL y ADC. *Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*, 6.

10 Ibid.

11 PNUD. *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*, (Nueva York: 2002), 9. <http://www.undp.org/eo/>

premisas de uno y otro, lo anterior ha alimentado la motivación de múltiples organismos e instituciones de generar guías simplificadas para su aplicación. En el siguiente esquema se puede apreciar la representación visual de los pasos asociados a la GBR.

Figura 3: Esquema de referencia de la Gestión Basada en Resultados.



Fuente: UNICEF. “Manual Sobre La Gestión Basada En Resultados: La labor conjunta en favor de la niñez,” 2017, 176.

En la figura 3, a partir del análisis causal se muestra cómo los resultados y las acciones necesarias para lograrlos se vinculan en la denominada *cadena de resultados* que determinará cómo estos se producirán durante el proceso de cambio (teoría del cambio), desde los insumos hasta el impacto.

En consecuencia a lo anterior, para visualizar de una forma más ordenada el alcance del EML y la GBR en la etapa operativa de un proyecto es necesario considerar la noción del “Ciclo de Gestión de Proyectos (CGP)”, en la cual los mismos, tienen un ciclo de vida temporal, que implica su origen con una estrategia de identificación de necesidades y unas acciones concretas de

actuación sobre esas problemáticas que luego se concreta en una formulación que conlleva a su ejecución y evaluación, teniendo un proceso de monitoreo continuo y la financiación necesaria para su realización.

Para González-Gómez Lara,¹² el ciclo de gestión de un proyecto está determinado por las seis fases siguientes: programación, identificación, formulación, financiación, ejecución y evaluación. Interesante es identificar que no se visualiza la fase de monitoreo y seguimiento en dicho proceso cíclico. Otra propuesta de CGP la ofrece Ortigón,¹³ en ella el autor expone seis fases al igual que González-Gómez, sin embargo, sus denominaciones cambian: Identificación, definición de objetivos, diseño, análisis y aprobación, ejecución y operación/post-proyecto. Una nueva propuesta la ofrece Perea¹⁴ al ejemplificar las fases de identificación, formulación, ejecución y evaluación. En las tres propuestas anteriores, la fase de monitoreo se ve implícita en la fase de ejecución como parte constitutiva de ésta. No obstante, es necesario considerar el esfuerzo de la Comisión Europea en su manual *“Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico”* (2000), y su siguiente publicación *“Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto”* (2004), en ellas el programa EuropeAid expone seis grandes fases articuladas en la gestión del ciclo de proyecto: 1) Programación, 2) Identificación, 3) Instrucción, 4) Financiación, 5) Ejecución, y 6) Evaluación.

En este sentido, se puede sintetizar que existe una amplia oferta de propuestas de CGP, que no siempre comparten la misma denominación, pero que en esencia constituyen la idea del proyecto como un proceso secuencial en la que todas las fases son importantes para el cumplimiento de los objetivos/resultados previstos; tal es el caso de la fase de instrucción para la Unión Europea, que implica un sinónimo de la fase de formulación y/o diseño.

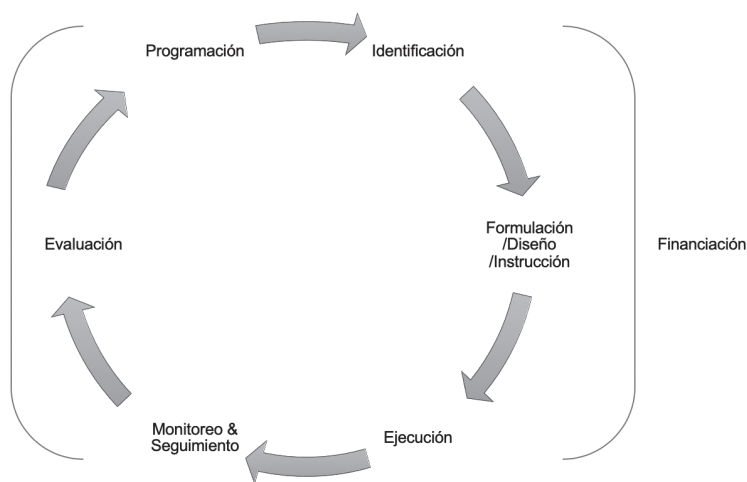
12 Lara González-Gómez. *Guía Para La Gestión de Proyectos de Cooperación Al Desarrollo*. (Bilbao, 2007) http://www.kalidadea.org/pdf/guia_para_la_gestion_de_proyectos.pdf.

13 Edgar Ortigón, Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto, *Metodología del Marco Lógico Para la Planificación, El Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas*, Vol. 42 (Santiago de Chile: CEPAL, 2005) <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5607>

14 Oscar Perea, *Guía de formulación de proyectos sociales con Marco Lógico* (Madrid, 2011) <https://www.mscls.gob.es/eu/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/docs/formulacionproyectosociales.pdf>

A continuación, se presenta, una propuesta de CGP, que guarda los principales elementos comunes de las propuestas más difundidas del ciclo de gestión de proyectos y que servirá para el análisis del estudio empírico.

Figura 4: Ciclo de Gestión de Proyectos.



Fuente: Elaboración propia.

La figura anterior será el esquema de referencia para el abordaje de los resultados y hallazgos obtenidos en el estudio empírico.

II. Metodología de investigación.

El objetivo de este estudio es conocer los principales rasgos de los modelos de gestión de proyectos y programas de cooperación internacional que actualmente utilizan las organizaciones de la sociedad civil en El Salvador, a partir de un análisis comparativo en sus metodologías e instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de proyectos, destacando los elementos característicos del EML y la GBR, dos de los enfoques más utilizados por organismos internacionales y ONGS a nivel internacional y los mayormente demandados por cooperantes en la presentación de propuestas de proyectos de desarrollo. Lo anterior, brindará una aproximación general de los principales

desafíos metodológicos de las ONGs respecto a la identificación, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos sociales que comprende el Ciclo de Gestión (CGP).

Para el presente estudio, se identificaron 40 organizaciones de la sociedad civil, 16 de ellas internacionales y 24 nacionales, a las cuales se les consultó sobre las metodologías de planificación, utilizadas acorde al ciclo de gestión de intervenciones de desarrollo; en este sentido, se utilizó un instrumento de encuesta estructurada conteniendo 70 preguntas orientadas a la forma en la cual se gestionan las acciones estratégicas, operativas y de administración de los proyectos que ejecutan. El periodo de consulta se llevó a cabo entre los meses de agosto y septiembre de 2018 y los referentes de las organizaciones estaban vinculados a actividades de monitoreo, evaluación o planificación estratégica dentro de sus organizaciones. Dichas organizaciones pueden consultarse en la siguiente tabla.

Tabla 1: Organizaciones consultadas.

Correlativo	Organización No gubernamental (ONGD) entrevistada	Tipo de organización
1	Asociación Gente Ayudando Gente	Internacional
2	Asociación Paz con Dignidad	Internacional
3	Comasión Internacional	Internacional
4	Convoy of Hope	Internacional
5	Fe y Alegría	Internacional
6	Fundación Educación y Cooperación - EDUICO	Internacional
7	Fundación SHARE El Salvador	Internacional
8	Glasswing Internacional	Internacional
9	Gran Fraternidad Universal Fundación Dr. Serge Raynaud de la Ferrière	Internacional
10	Hábitat para la Humanidad El Salvador	Internacional
11	Mensajeros de la Paz	Internacional
12	NPH El Salvador	Internacional
13	OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento	Internacional
14	Paz y Desarrollo	Internacional
15	Plan Internacional	Internacional
16	TRIAS	Internacional
17	Asociación Comunicando y Capacitando a Mujeres Trans con VIH en El Salvador - COMCAVIS TRANS	Nacional/local
18	Asociación de Desarrollo Económico Social Santa Marta	Nacional/local
19	Asociación Nuevo Amaneces de El Salvador	Nacional/local

20	Asociación Red Visión Juvenil	Nacional/local
21	Asociación Salvadoreña para la Formación y Capacitación Integral Sostenible	Nacional/local
22	Asociación Unidad Ecológica Salvadoreña	Nacional/local
23	Colectivo Alejandría	Nacional/local
24	CRISTOSAL	Nacional/local
25	Fundación Catarsis	Nacional/local
26	Fundación de Apoyo Familiar	Nacional/local
27	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho - FESPAD	Nacional/local
28	Fundación Nacional para el Desarrollo	Nacional/local
29	Fundación para El Desarrollo - FUNDESA	Nacional/local
30	Fundación Redentor	Nacional/local
31	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima - FUNDASAL	Nacional/local
32	Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo - REDES	Nacional/local
33	Fundación Vínculo de Amor	Nacional/local
34	Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador – FUNDAMUNI	Nacional/local
35	FUNDESO	Nacional/local
36	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social - FUSADES	Nacional/local
37	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral - FUSAI	Nacional/local
38	Fundación Salvador del Mundo - FUSALMO	Nacional/local
39	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz - ORMUSA	Nacional/local
40	Proyecto RED	Nacional/local

III. Resultados y discusión.

Respecto a la valoración de herramientas metodológicas asociadas al EML y a la GBR en las organizaciones sujetas al análisis, teniendo como marco de referencia las fases del Ciclo de Gestión de Proyectos (GCP), el estudio identificó los siguientes hallazgos:

a. Programación.

El 80% (32/40) de las organizaciones encuestadas manifestaron que sus proyectos, programas y demás intervenciones de desarrollo, están alineadas a un objetivo de desarrollo sostenible (ODS), en detrimento de un 20% que manifestaron lo contrario, de igual forma los mecanismos de diálogo y coordinación más utilizados por las organizaciones son reuniones con actores claves en procesos de evaluación, diagnóstico y seguimiento 55% (22/40).

Las organizaciones encuestadas cuentan con planificaciones estratégicas o documentos marcos de trabajo y en el caso de las organizaciones internacionales, su trabajo está vinculado a las líneas de desarrollo de sus sedes respecto al sector de cooperación en el cual brindan su apoyo a El Salvador (planes directores, o plan país). Existe un interés y apropiación respecto a la agenda 2030 de desarrollo sostenible y en especial al ODS en el cual se vincula el trabajo de cada ONG.

b. Identificación.

Para CIDEAL¹⁵(2000), *“la primera etapa, identificación, constituye la fase menos formalizada del ciclo. Supone el momento de gestación del proyecto y está orientada a sentar sus bases. Se trata, en esta fase, de determinar cuáles son los problemas que han de resolverse o, en su caso, las oportunidades que pueden aprovecharse. Implica aproximarse a un cierto análisis de la realidad en la que se desenvuelve la eventual intervención a poner en marcha”*. Partiendo de los hallazgos obtenidos, el mayor problema al que se enfrentan las ONGs cuando realizan la identificación de un proyecto, es realizar una planificación que se ajuste a la realidad, lo que implica un déficit en la aplicación de un método que les facilite tal propósito, a pesar que el 90% (36/40) de las organizaciones manifestaron que realizan diagnósticos previos a la formulación, de este porcentaje el 63.2% (24/36), utilizan diagnósticos participativos, realizando consultas directas a la población beneficiaria del proyecto; sin embargo, para el resto de organizaciones éste no responden necesariamente a una necesidad priorizada por la población participante, sino, a las estrategias de desarrollo de la institución implementadora, en consonancia con el 77.5% de las ONGs que indicaron que sus líneas estratégicas de trabajo (misión y visión) son la principal estrategia a la que se vinculan los objetivos de sus proyectos. Las organizaciones manifiestan que dicha herramienta de diagnóstico puede mejorar (18/40), respecto a las que consideran que dicha herramienta es buena (12/40), o solo eficiente (10/40).

15 CIDEAL y ADC. Introducción al enfoque del marco lógico – EML, Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo (Madrid, 2000), 5.

Un hallazgo importante, es la transversalización de género que es aplicada en el proceso de identificación y a partir del tipo de proyecto ejecutado (37/40), sin embargo, es el enfoque de Derechos Humanos el eje prioritario de todas las fases del ciclo de gestión, iniciando en la identificación (46.2%). Entre las principales técnicas utilizadas se resaltan los talleres a través de grupos focales, las entrevistas semi-estructuradas con líderes claves y otras. El enfoque metodológico para la recopilación de información está igualmente dividido entre procesos cualitativos (27.5%) y cuantitativos (27.5%), seguidos de frecuencias menores de enfoques mixtos o específicos.

c. Formulación/Diseño/Instrucción.

Un enfoque con amplia aceptación e incorporación en la formulación de un proyecto es la aplicación de la teoría del cambio cada vez más aplicada como parte de la gestión basada en resultados. De las 40 organizaciones, el 52.5% (21) mencionaron que sí utilizan esta teoría en el diseño de sus proyectos respecto a un 47.5% (19) que no lo hacen.

El 87.5% (35/40) de las organizaciones manifestaron que utilizan algún tipo de herramienta para el diseño/formulación de sus proyectos, las cuales principalmente se encuentran asociadas a EML 32.5% (13/40), GBR 30% (12/40) y en menor frecuencia una mezcla estratégica de ambos 10% (4/40).

Otro elemento común en la formulación es la aplicación de árboles de problemas y objetivos (aunque pertenecientes a la fase de identificación) como condiciones previas y necesarias para la formulación de un proyecto. De las organizaciones encuestadas, el 72.5% manifiestan que sí lo utilizan (29/40), y un 27% (11/40) no lo hacen. Es interesante resaltar que estas herramientas de árboles son principalmente utilizadas bajo la metodología del EML. Sin embargo, ese mismo porcentaje de organizaciones 72.5% (29/40) advierten que dicha metodología, puede utilizarse complementariamente con otras, a fin de contribuir en el diseño de un proyecto.

Respecto a la GBR, las entidades que utilizan dicho enfoque, manifiestan que los principales obstáculos en su implementación son: insuficiencia de información para establecer la situación real y el cambio que se busca lograr (35%, 14/40), dificultad para definir claramente los resultados esperados en cada uno de los niveles (20%, 8/40), incompatibilidad de los resultados esperados y sus respectivos indicadores (12.5%, 5/40), y desconocimiento de la forma en que debe estructurarse la llamada “cadena de resultados” (12.5%, 5/40).

De igual forma, es importante mencionar que el 80% (32/40) de las organizaciones utilizan el análisis de vulnerabilidad y capacidad y el análisis de implicados como herramienta de análisis de participación. Se identifica también que las entidades consideran que la gestión de riesgos es una acción estratégica para la formulación de proyectos 85% (34/40), y en consecuencia es necesaria la elaboración de un plan de gestión de riesgos en el proceso de planificación/ diseño de un proyecto de desarrollo 95% (38/40). Estas últimas herramientas son comunes en la GBR.

A partir de la experiencia que poseen las entidades seleccionadas en la muestra respecto a la gestión de proyectos, las organizaciones consideran al EML como la metodología con la que trabajan más eficientemente, no obstante, existe un esfuerzo en implementar un nuevo enfoque de gestión de iniciativas de desarrollo como la GBR; sin embargo, las organizaciones continúan implementando EML a partir de sus experiencias previas y si bien comparten los principios de la GBR, existe confusión, desconocimiento e ineficiente praxis en la forma de aplicación de tal enfoque de gestión. Se infiere la existencia de una intención de modernización en la gestión programática del quehacer institucional, pero con las prácticas tradicionales en las cuales las organizaciones se sienten cómodas y seguras, generando como resultado metodologías híbridas y mixtas, que permiten cumplir con las exigencias de los donantes sin que implique un cambio estructural en la gestión tradicional de las acciones de desarrollo.

d. Ejecución.

En la fase de ejecución es de vital importancia el tipo de estrategias consideradas en el plan de implementación de acuerdo con el tipo de proyecto o programa que se ejecute, lo cual depende del tipo de metodología utilizada, las exigencias del donante, la naturaleza de la organización, así como los diferentes actores implicados en esta etapa.

En este sentido, el 75% (30/40) de las organizaciones manifestaron que cuentan con alianzas con otras organizaciones para la ejecución de proyectos entre las que destacan plataformas específicas como el Foro Nacional de la Salud, Alianza por la niñez y Adolescencia, alianzas con empresas y otros esfuerzos privados que potencian el trabajo de sus organizaciones. Lo anterior coincide con 87.5% (35/40) de las instituciones que manifiestan contar con aliados estratégicos locales, nacionales e internacionales en la ejecución de sus intervenciones.

Respecto a las metodologías, el 62.5% (25/40) de la muestra manifiestan que los procesos de ejecución de sus proyectos contemplan procedimientos específicos para medir el costo-efectividad en el desarrollo de sus actividades, respecto a un 20% (8/40) que manifiestan lo contrario y un 17.5% (7/40) que no tiene certeza de ello. Sin embargo, el 82.5% (33/40) tiene la seguridad que la metodología empleada en sus proyectos les ha permitido mejorar la relación entre coste y beneficio de sus recursos y que la maximización del presupuesto disponible es una condición necesaria para una buena ejecución 90% (36/40).

Interesante también, es dar a conocer que en la GBR existe una especial atención a la gestión de los riesgos de un proyecto, ante ello, los hallazgos fueron los siguientes:

- Se cuenta con las herramientas de gestión de riesgos y se elabora durante la Fase de Identificación y Formulación 35% (14/40)
- No se cuenta con dichas herramientas o procesos específicos ya que los riesgos tratan de reducirse al mínimo durante la Fase de Identificación 35% (14/40)

- Se cuenta con la herramienta y/o mecanismos de gestión de riesgos, sin embargo, la mayoría de estos no presentan una amenaza para el éxito de las actividades 20% (8/40)
- Se cuenta con la herramienta y se elabora durante la Fase de Ejecución 10% (4/40)

En este mismo orden de ideas, se les consultó a las organizaciones ¿Cuál consideran que es la clave en la metodología de proyectos para la eficacia y minimización de riesgos?, obteniendo los siguientes resultados: el 60% manifestó que la clave es contar con un plan de seguimiento y evaluación, el 25% respondió que la clave es la elaboración de un buen plan de ejecución y el 15% respondió que la clave es contar con las herramientas adecuadas. Por otra parte, todas las organizaciones coincidieron en la necesidad de darle una importancia estratégica a la gestión de las comunicaciones para lograr una buena ejecución.

Para finalizar esta fase, las organizaciones manifiestan que cuenta con personal competente para la implementación de su metodología de trabajo en la ejecución de proyectos 62.5% (25/40), pero es necesaria la asistencia externa en casos puntuales, lo cual implica la contratación de servicios de consultoría y una especial atención a la gestión del recurso humano 97.5% (39/40).

e. Monitoreo & Seguimiento.

El PNUD define el monitoreo y seguimiento como: *“una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados, en el contexto de una intervención en curso, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso, en el logro de resultados. La intervención en curso puede ser un proyecto, un programa u otro tipo de apoyo para lograr un efecto.”*¹⁶ Sin embargo, el monitoreo es una fase que se realiza de manera continua y paralela a la ejecución de un proyecto, por lo cual, las herramientas de una fase son utilizadas en la otra.

16 PNUD. Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados, 6.

Respecto a los hallazgos, el 52.5% de las ONGs, mencionaron que trabajan con una metodología flexible capaz de responder con las modificaciones necesarias que puedan surgir durante el ciclo de proyectos de desarrollo, respecto a un 45.5% que cuentan con una metodología semi-flexible capaz de responder ante ciertas modificaciones necesarias. Las organizaciones encuestadas evidenciaron que su metodología de trabajo es capaz de adaptarse a las nuevas exigencias de los donantes (82.5%), en parte porque la mayoría de éstas, cuentan con una unidad o departamento específico dedicado a las tareas de diseño, monitoreo y gestión de proyectos (67.5%). Sin embargo, es importante rescatar que dichas organizaciones emplean herramientas informáticas que facilitan la gestión del procesamiento de información de sus intervenciones, e identifican las siguientes herramientas ofimáticas como importantes: Microsoft Project (22.5%) y en menor porcentaje las siguientes: WRIKE, BASECAMP, KANBAN TOOL, SINNAPS, Smartsheet y Connet. Dichas herramientas se utilizan bajo el diseño de un plan o sistema de monitoreo. El 52.5% (21/40) de las instituciones diseñan dicho plan durante la formulación del proyecto y el 42.5% (17/40) lo diseñan durante las primeras etapas de la implementación de las actividades del proyecto (fase de ejecución).

Esta gestión de información es materializada principalmente por la elaboración de informes o reportes de monitoreo y/o seguimiento, y la periodicidad en la elaboración de estos es clave para mantener la información actualizada y para tomar decisiones estratégicas en la etapa de ejecución. Para el 45% (18/40) de las organizaciones, la elaboración de informes de monitoreo/seguimiento es mensual, para el 40% (16/40) la frecuencia es trimestral y para el 15% (6/40) es de carácter semestral.

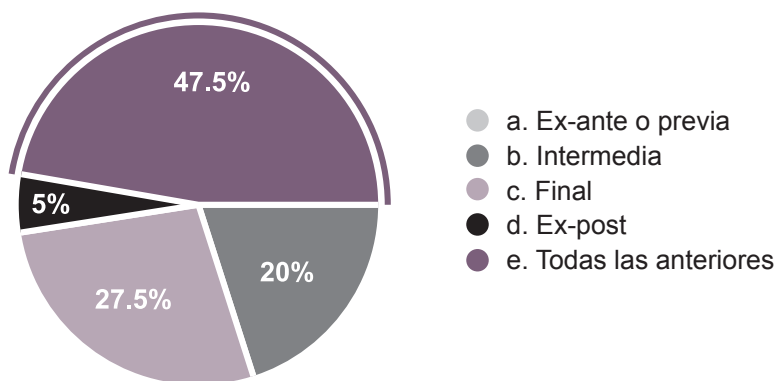
De lo anterior se desprende que, la periodicidad en la elaboración de los informes no solo permite la generación de información estratégica para la toma de decisiones y corregir aspectos críticos en la ejecución, si no también permite cumplir con exigencia de justificar los fondos otorgados por el donante.

f. Evaluación.

Las evaluaciones representan numerosas ventajas y beneficios para las organizaciones, algunos de estos son: la mejora la toma de decisiones estratégicas a partir de los hallazgos obtenidos, proporciona información valiosa para introducir las reformas convenientes, de igual forma permite identificar los principales riesgos de un proyecto y genera escenarios para aminorar los efectos de éstos; también promueve un alto grado de organización conjunta, lo que promoverá la eficiencia y el grado de compromiso entre los distintos implicados.

Respecto al estudio realizado, el 85% (34/40) de las organizaciones manifestaron que poseen una cultura evaluativa durante la ejecución de intervenciones de desarrollo y de ello, puede destacarse la realización de evaluaciones de carácter intermedia (durante el proyecto) y evaluaciones finales (al terminar el proyecto). No obstante, las organizaciones manifiestan que el enfoque más idóneo de la evaluación es aquella orientada a resultados 52.5% (21/40), sin perjuicio de un 30% (12/40) que indican que debe ser una evaluación orientada al proceso.

Figura 5: Tipos de evaluaciones realizadas por la muestra de estudio.

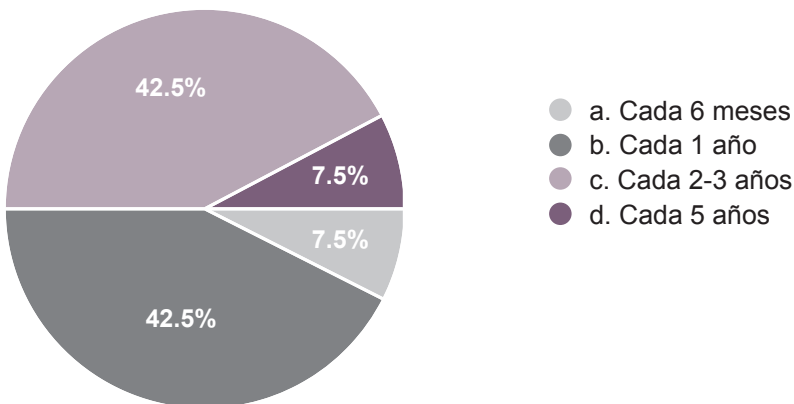


Fuente: Elaboración propia

Un aspecto interesante que rescatar es la periodicidad con la que las organizaciones realizan estudios o investigaciones que les ayuden a determinar la efectividad de los proyectos implementados. Si bien todas las organizaciones realizan al menos un tipo de evaluación de proyecto, la periodicidad en su realización es bastante diferencial.

Del total de organizaciones se obtienen que el 85% de las entidades realizan evaluaciones en una periodicidad que oscila entre un año (42.5%) y cada 2-3 años (42.5%). Siendo en menor frecuencia aquellas evaluaciones semestrales o en periodos más largos (5 años).

Figura 6: Periodicidad en la realización de estudios evaluativos por las ONGs muestra.



Fuente: Elaboración propia

Por último, el 97.5% (39/40) de las entidades encuestadas manifestaron fomentar reflexiones tanto críticas como positivas (gestión del conocimiento) con base en las experiencias adquiridas durante la realización de un proyecto en una localidad, con el fin de utilizar esa información para los futuros proyectos.

Conclusiones.

Los hallazgos de este estudio y en consecuencia las conclusiones que de ellos se desprenden, no pueden considerarse generalmente aplicables a todo el amplio abanico de organizaciones que trabajan con intervenciones de desarrollo en El Salvador, pero sí dar una aproximación del estado metodológico actual de la apropiación de herramientas del EML y la GBR en la gestión de proyectos sociales.

A partir de lo anterior, el estudio refleja que la GBR no está del todo asumida por las organizaciones de sociedad civil y su aplicación está más determinada como un nuevo requisito de organismos financiadores (tal cual era el EML) que, por una cultura organizacional ya definida, aunque cada vez es más común un lenguaje más homogéneo respecto al interés de centrarse más en los resultados que en los objetivos de desarrollo.

Lo anterior en parte, está determinado por la aun dependencia de los recursos de cooperación internacional por las ONGs de desarrollo (locales e internacionales). El 72.5% (29/40) de las organizaciones encuestadas dependen de apoyo financiero específicamente de agencias donantes y de organismos internacionales, respecto a un 20% (8/40) que obtienen los fondos de donaciones de particulares y a través de empresas 7.5%(3/40). Al tener una alta dependencia de estas fuentes de recursos, las organizaciones deben adaptar sus metodologías y estrategias de desarrollo a las exigidas por los donantes, al menos en las etapas de formulación (documento de proyecto), monitoreo (justificaciones financieras y técnicas) y evaluación (informe de evaluación), lo cual implica que si las organizaciones reciben fondos de diversas fuentes, que exigen metodologías diferenciadas en la gestión de proyectos, genera no una estrategia de apropiación de las organizaciones, si no un mecanismo de alineación de la gestión propia con la del (los) donante(s), lo anterior es fortalecido por la capacidad de las organizaciones locales de flexibilizar sus estrategias y procesos de gestión (metodologías híbridas) a las requeridas por el financiador.

Como bien expone CIDEAL "... La GpRD¹⁷ y el EML comparten los mismos principios de gestión y que las diferencias entre ellos derivan, no tanto de los conceptos que utilizan, como de los términos que emplean para designarlos los cuales no han sido, hasta el momento, homologados o armonizados para facilitar la adecuada integración entre ambos aunque, en los dos casos, responden a la misma lógica de actuación."¹⁸ En este sentido, se ha logrado identificar en el estudio realizado que a pesar de que la mayoría de las organizaciones continúan utilizando el EML en el diseño de proyectos de desarrollo, éste es usado como una herramienta y no como un enfoque de gestión, el cual ha sido sustituido por el espíritu de la GBR aunque no asumido integralmente. Como nos dice Haugland, "*Se puede utilizar el EML no solamente durante la planificación inicial sino también como una herramienta de dirección durante la ejecución del proyecto.*"¹⁹

En síntesis, el EML se vuelve una herramienta entre muchas que se pueden usar durante las fases del ciclo de gestión de proyectos (identificación, formulación, monitoreo y evaluación) mas no se considera institucionalmente como un enfoque autónomo, auto centrado y aislado de una visión de desarrollo más amplia. Hoy en día existe abundante literatura sobre la GBR en distintos niveles de aplicación (proyectos, programas, planes de desarrollo, políticas públicas), como los manuales y lineamientos formulados por UNODC,²⁰

17 La Gestión para Resultados de Desarrollos (GpRD) se entenderá como sinónimo de la Gestión orientada a Resultados de Desarrollo (GoRD) así como también de la Gestión Basada en Resultados (GBR)

18 CIDEAL. *¿Son Compatibles La GoRD y El EML. Similitudes y Diferencias. Comentario Técnico* (Madrid, 2015) http://www.cideal.org.es/estatico/Comentario_Tecnico_1_Cideal.pdf.

19 Cato Haugland et al, *Enfoque Del Marco Lógico Como Herramienta Para Planificación y Gestión de Proyectos Orientados Por Objetivos* (Oslo: NORAD, 1993), 13.

20 UNODC, *Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Viena, 2018) https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf.

UNICEF,²¹ OCDE,²² UNESCO,²³ CEPAL²⁴ entre otros, considerándose el enfoque prioritario utilizado por las agencias que conforman el Sistema de las Naciones Unidas, para la gestión, dirección, y monitoreo de los proyectos que sus agencias ejecutan tanto de cooperación internacional como de financiación por algún fondo de ayuda al desarrollo.²⁵

A medida que este enfoque cobre mayor difusión y genere una apropiación más democrática en los actores de desarrollo, se irá definiendo un lenguaje más homogéneo y estandarizado en las organizaciones de base, debido a que el alcance de difusión de la GBR ha tenido como prioridad las administraciones públicas en sus diferentes niveles y en segundo lugar, ha llegado al denominado tercer sector.

-
- 21 UNICEF, *Manual Sobre La Gestión Basada en Resultados: La Labor Conjunta en favor de la Niñez*, (Nueva York; Lois Jensen, The Write Way, Inc., 2017), 176. https://www.unicef.org/MANUAL_RESULTADOS_UNICEF2017%281%29.pdf
- 22 OCDE, *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (París, 2005) <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- 23 UNESCO, *El Método de Programación, Gestión y Supervisión Basadas en los Resultados (GBR) y su aplicación en la UNESCO. Principios Rectores* (París, 2011) <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001775/177568s.pdf>
- 24 Marcos Makon, *La Gestión por Resultados y El Presupuesto (Santiago de Chile: ILPES-CEPAL, 2018)* https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/gestion_por_resultados_y_presupuesto_mmakon.pdf
- 25 Jaime Capell, *Gestión Basada en Resultados (GBR)*”, Escuela de Organización Industrial, acceso el 20 de noviembre 2019, <https://www.eoi.es/blogs/madeon/2013/04/15/gestion-basada-en-resultados-gbr/>

*Fortuna, ocassione y virtù: Una
lectura desde Maquiavelo sobre
los resultados de las elecciones
presidenciales en El Salvador 2019.*

*Santos del Carmen Flores
Catherine Leonor Peñate
José Omar Vanegas*

FORTUNA, OCASSIONE Y VIRTÙ: UNA LECTURA DESDE MAQUIAVELO SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL SALVADOR 2019.

*Santos del Carmen Flores
Catherine Leonor Peñate
José Omar Vanegas*

RESUMEN

En los últimos años el contexto político de El Salvador ha estado influenciado por el predominio de un pluralismo polarizado marcado por la distancia ideológica entre los dos partidos políticos mayoritarios, mismos que han protagonizado los comicios electorales llevados a cabo desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta la actualidad. Sin embargo, en las elecciones presidenciales del año 2019 se rompe el esquema tradicional, pues llega al poder Nayib Bukele bajo la bandera de un partido político que no está dentro de este esquema descrito. Bajo esta nueva realidad política que se presenta en el país, este artículo busca explicar desde la teoría política, particularmente desde la interpretación de Nicolás Maquiavelo, aquellos elementos que permitieron llegar al poder al actual presidente de la República, así como los aspectos que éste debe tomar en cuenta para que los cambios que realice perduren en el tiempo. Para ello se abordan los conceptos centrales de su teoría como la fortuna, la occasione y la virtud, citadas en sus obras más sobresalientes como El Príncipe, El Arte de la Guerra, Discursos sobre la primera década de Tito Livio y La vida de Castruccio Castracani.

PALABRAS CLAVES: Pluralismo polarizado – Distancia ideológica – Bipartidismo – Partidos políticos – Fortuna – Occasione – Virtù.

FORTUNA, OCCASIONE E VIRTÙ: A READING FROM MACHIAVELLI'S APPROACH ABOUT THE RESULTS OF THE PRESIDENTIAL ELECTIONS IN EL SALVADOR IN 2019.

*Santos del Carmen Flores
Catherine Leonor Peñate
José Omar Vanegas*

ABSTRACT

In recent years, the political context in El Salvador has been influenced by the prevalence of a polarized pluralism affected by the ideological distance between both major political parties, same that have carried out the elections since the signature of the Peace Accords thus far. Nevertheless, during the presidential elections in 2019 the traditional pattern was broken, since Nayib Bukele gets into the power under the banner of a political party that is not included in the described pattern. Under this new political reality prevailing in the country, this article seeks to explain from the political theory, particularly from the interpretation of Niccolò Machiavelli, those elements that allowed the current president of the Republic to come to power, as well as the aspects that he should take into account so that the changes he makes last over time. For this, the essential concepts of Machiavelli's theory such as fortune, occasione and virtù are addressed, since they are present in his most outstanding works such as The Prince, The Art of War, The Discourses on Livy and The Life of Castruccio Castracani of Lucca.

KEYWORDS: Polarized pluralism – Ideological distance – Bipartisanship – Political parties – Fortune – Occasione – Virtù.

Fortuna, ocassione y virtù: Una lectura desde Maquiavelo sobre los resultados de las elecciones presidenciales en El Salvador 2019.

*Santos del Carmen Flores
Catherine Leonor Peñate
José Omar Vanegas*

Introducción.

En El Salvador, recientemente se llevó a cabo un proceso electoral en el que se definió al próximo Presidente de la República, cuyo mandato constitucional está definido para un período de cinco años, iniciando el primero de junio de 2019 y finalizando el 30 de mayo de 2024.¹ Si bien las elecciones presidenciales constituyen el mecanismo habitual empleado en las democracias mediante las cuales el electorado expresa su voluntad respecto a quién o quiénes ocupan los cargos políticos en el país, en el caso particular de El Salvador, este proceso adquiere especial connotación, tanto a nivel nacional como internacional, a partir de que los resultados obtenidos difieren de los que tradicionalmente se habían registrado desde los Acuerdos de Paz (1992): de las cinco elecciones presidenciales, tres fueron ganadas por el partido Alianza

¹ Cada cinco años se registran las elecciones de acuerdo al art. 153 de la Constitución de la República de El Salvador.

Republicana Nacionalista (ARENA), mientras que en las dos siguientes obtuvo el triunfo el partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), imponiendo así una especie de hegemonía frente al reducido espectro de partidos políticos, no solo para las elecciones presidenciales sino también las legislativas, y en donde según el politólogo Álvaro Artiga “ARENA y FMLN, sumaron juntos más del 87% y 71% de los votos válidos en promedio, de las elecciones presidenciales y de diputados respectivamente, para todo el periodo 1994-2018.”

No obstante, como ya se mencionó, el resultado de la recién pasada elección presidencial, supuso el triunfo del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), de la mano de Nayib Bukele, hecho que fue señalado por los medios nacionales e internacionales como *el fin del bipartidismo*. Sin embargo, es menester aclarar que, si bien en El Salvador el panorama político de la postguerra ha tenido como protagonistas a ARENA y al FMLN, de acuerdo a lo expresado por el politólogo italiano *Giovanni Sartori*, las características que corresponden al bipartidismo son: *dos partidos [que] se hallan en condiciones de competir por la mayoría de escaños; uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente; este partido está dispuesto a gobernar solo; la alternación o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble.*² Por lo que, al analizar el contexto político electoral salvadoreño se tiene que dentro del espectro partidario no solamente confluyen dos institutos políticos, sino que la oferta es relativamente variada, lo cual desvirtúa la noción de bipartidismo y aproxima el análisis a una dinámica de *pluralismo polarizado*.

Para caracterizar el *pluralismo polarizado*, Sartori expone los siguientes aspectos: *“a) presencia de partidos antisistema importantes; b) existencia de oposiciones bilaterales; c) ubicación central de un partido o un grupo de partidos. Esto favorece la*

2 Cfr. Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos, (primera parte)*, Madrid: Alianza Editorial S.A. Citado en: Álvaro Artiga-González, “El sistema de partidos en El Salvador” (1982-1994), *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.39 (2004): 443-458. <https://www.lamjol.info/index.php/REALIDAD/article/view/5232>

tendencia centrífuga; d) polarización ideológica; e) prevalencia de impulsos centrífugos sobre los centrípetos que llevan a un debilitamiento del centro, manifestada en la pérdida persistente de votos en favor de uno de los extremos (o incluso de ambos); f) estructuración ideológica congénita: los partidos políticos (principales) están en desacuerdo acerca de los principios y las cuestiones fundamentales (doctrina); g) presencia de oposiciones irresponsables; h) una política de superoferta: cuando los partidos prometen irresponsablemente lo que no podrán cumplir.”³ De los aspectos anteriormente detallados se analizarán tres: los partidos antisistema, la polarización ideológica y la prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos.

Al analizar el primer aspecto, destaca que, el FMLN hizo las veces de contrapeso político durante los gobiernos de ARENA, y este último se convirtió en facción opositora durante los dos gobiernos del FMLN, por tanto, se determina que en su momento ambos actores han actuado como *partidos antisistema*, cumpliéndose así una de primeras características del pluralismo polarizado. Con relación a la polarización ideológica y según el politólogo salvadoreño Álvaro Artiga, ésta se produce en el marco de un multipartidismo en el que predominan los dos partidos que polarizan el sistema⁴, por lo que se determina que ésta es consecuencia directa de la polarización del sistema, la cual se entiende como la distancia o separación que existe entre los dos partidos que dominan la competencia electoral o el debate parlamentario. Cuanto más distantes se ubican estos dos partidos, mayor es la polarización que introducen al sistema. A la inversa, cuanto más cercanos o menos distantes estén dichos partidos, menor es la polarización o mayor es el grado de moderación de la competencia electoral o del debate parlamentario.⁵

A razón de lo anterior, y al analizar el acontecer político de El Salvador, se tiene que el grado de polarización que ambos partidos han generado en el

3 Ibid. 454.

4 Álvaro Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*. (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015), 244. http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2015/11/EL_SISTEMAPOLITICOSALVADORE%C3%91O.pdf

5 Ibid.

contexto político nacional ya lleva varias décadas influenciando las decisiones del electorado; pues *de acuerdo al informe del Latinobarómetro de 2006, El Salvador estaba entre los países de Latinoamérica con alto grado de polarización ideológica, con un valor promedio de 2.99 para el período de 1996-2004 y de 3.26 durante la campaña de la elección presidencial de 2004* (Payne, Zovato, & Mateo, 2006, pág. 191)⁶. Esto aunado a variables como ausentismo de votantes, bajos niveles de credibilidad en los partidos políticos, campañas electorales de descrédito mutuo, entre otros factores, han dado como resultado comicios en los que al no obtener ningún candidato el número de *votos requeridos*⁷ para poder ser electo Presidente de la República, se haya tenido que recurrir a una segunda vuelta, lo que implica gastos adicionales para el erario público.

Con relación a la prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos, se tiene que ésta se refleja en la competencia que los partidos políticos predominantes llevan a cabo con el objetivo de atraer a la población votante. Así, se entiende por *competencia centrífuga* a aquella en la que los partidos radicalizan sus posiciones y se alejan del centro ya que hay pocos votantes o éstos son más radicales hacia los extremos.⁸ A nivel teórico, esto se obtiene mediante el análisis de la distancia ideológica propuesto por Anthony Downs en su *Modelo Espacial*,⁹ utilizando un gráfico en el que el partido X representa a la derecha y el partido Y representa

6 William E. Marroquín, "Análisis de la turbulencia electoral en la elección presidencial del año 2014 en El Salvador", *Revista Estudios Centroamericanos ECA*, n.740 (2015): 74-75.

7 De acuerdo con el artículo 216 del *Código Electoral de El Salvador*, en el acta de escrutinio final se declaran electos a los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que hayan obtenido mayoría absoluta de votos, entendiéndose por tal, la mitad más uno de los votos válidos emitidos, y si al verificarse mediante el escrutinio final que ninguno de los candidatos ha obtenido la cantidad requerida, dentro de las cuarenta y ocho horas transcurridas luego de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección, convocará a una segunda elección. Véase: Código Electoral. (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1933). <https://www.tse.gob.sv/documentos/normativa-electoral/Codigo-Electoral-de-El-Salvador.pdf>

8 Luis Eduardo Ayala et al, *Estado constitucional de derecho y democracia en El Salvador 2013*, (San Salvador: Aequus Editorial, 2015),140-141.

9 Véase: Álvaro Artiga-González, *El Sistema Político Salvadoreño*, cap. 3 *La política como estructura*. (El Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2015), 244. http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2015/11/EL_SISTEMAPOLITICOSALVADORE%C3%91O.pdf

a la izquierda, en donde éstos al tener conocimiento de las preferencias de un electorado que ha manifestado su afinidad y preferencia ya sea por la izquierda o por la derecha, acercándose a los extremos respectivamente, da como resultado una especie de movimiento horizontal que se aleja del centro o es centrífugo. También está el caso de la competencia centrípeta, *la cual implica que los partidos deben acercarse al centro, en donde se encuentran la mayor parte de los votantes y tiene[n] que moderar sus posturas para captar el mayor número de votos posibles.*¹⁰ Este es el caso opuesto al anterior pues, tanto el partido X como el partido Y, al tener claro que la población votante se encuentra en el centro, enfocan sus acciones haciendo una especie de movimiento o fuerza de empuje centrípeta.

Habiendo analizado los tres elementos seleccionados se tiene que, para el caso de El Salvador, se han evidenciado estos rasgos en los diferentes comicios que se han celebrado en la era de la postguerra, por tanto no se puede hablar de un sistema bipartidista, puesto que el espectro político partidario es relativamente variado, los partidos predominantes han hecho las veces de partidos antisistema durante el período en que se han alternado en el ejercicio del poder y, por lo general, ha habido un predominio de la competencia centrífuga sobre la centrípeta, esto debido a los niveles de polarización política e ideológica que han prevalecido en el país.

En consecuencia, el mejor término para definir el sistema de partidos salvadoreño es el de *pluralismo polarizado*, el cual se caracteriza por *una fragmentación de partidos y la polarización del sistema ya que existe una alta distancia ideológica entre los partidos extremos*,¹¹ de manera que después de analizar el contexto salvadoreño desde la teoría, se establece que el sistema político partidario del país corresponde tanto a la definición precitada como a las características que ésta implica. Sin embargo tras cuatro gobiernos consecutivos a cargo de ARENA y dos gobiernos del FMLN, es evidente que ambos institutos políticos y sus respectivos presidenciables ya no cuentan con la aprobación de

10 Ibid.

11 Ibid.

la población tal como lo demostró una encuesta preelectoral realizada por el *Instituto Universitario de Opinión Pública* de la UCA, realizada en el año 2015, la cual arrojó entre otros datos que *la baja credibilidad pública especialmente la atribuida a los partidos políticos y a la Asamblea Legislativa, se basa en la deteriorada imagen pública de la clase política, cuyo ejercicio del poder político ha estado caracterizado en el país por prácticas de clientelismo, oportunismo, arreglos bajo la mesa y corrupción entre otros males, a lo que se suma la reiterada percepción de la poca eficacia de los partidos políticos y los órganos de representación del Estado para responder a sus principales demandas y aspiraciones*¹²; ante ello, resulta evidente que la población cansada de la clase política y ante una evidente insatisfacción generalizada, necesita con apremio un agente político diferente a lo tradicional, con una imagen renovada y con una hoja de ruta que deje en evidencia no solo propuestas concretas sino que éstas sean acompañadas de la figura de un candidato con temple, determinación, capacidad de maniobra y decisión capaz de restaurar la deteriorada confianza del electorado en general.

Ante este panorama, es claro que el escenario político en El Salvador está sufriendo una reconfiguración y ello permite reflexionar en torno a algunas interrogantes como ¿Cuáles son los elementos que posibilitaron a Nayib Bukele obtener la presidencia del país en el escenario actual de la política salvadoreña? Y, ¿Qué aspectos debería éste considerar para que, al finalizar su mandato, los cambios que impulsó perduren en el tiempo? Cabe destacar que el abordaje de dichos cuestionamientos se realiza con base en algunos planteamientos hechos por *Niccolò Machiavelli*, personaje histórico de gran relevancia y reconocido en el ámbito político por obras como *El Príncipe*, *El Arte de la Guerra*, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, *Vida de Castruccio Castracani*, entre otras. En ese sentido, se intentará responder a la primera pregunta a partir de lo que en las obras de dicho autor se manifiesta como: *fortuna, ocassione y virtù*, es decir, cómo estos elementos se presentan de tal forma que permiten explicar por qué

12 Jeannette Aguilar, "Elecciones 2015: ruptura institucional y desafección política", *Revista Estudios Centroamericanos ECA*, n.740 (2015): 50.

Nayib Bukele gana la Presidencia de El Salvador; además, para responder a la segunda interrogante, se complementa el estudio identificando los atributos del gobernante y las recomendaciones para mantener el poder, sobre la base de las obras *El Príncipe y Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Detrás de estos cuestionamientos, lo que en realidad se busca identificar es ¿Cuál es la lectura que hace Maquiavelo sobre los resultados de las elecciones presidenciales en El Salvador 2019, y qué le aconseja a Nayib Bukele al inicio de su mandato como presidente de la nación?

Como puede observarse, es menester hacer desde ya una aclaración al lector acerca de la última pregunta que se intentará responder en las próximas páginas y es que ésta, como se puede observar, se encuentra redactada en tiempo presente, lo cual es contradictorio considerando que Maquiavelo falleció hace ya unos 492 años, entonces, ¿por qué redactarla como si aún estuviera vivo? La intención es reconocer que su legado perdura en el tiempo y que el Realismo, en la doctrina política, tiene aún tanta vigencia como en aquellas épocas; esto porque la política sigue siendo una actividad del ser humano, tal como lo establece Juan Manuel Forte Monge en su estudio introductorio sobre *Parole da dirle sopra la provvisione del danaio*¹³: [...] *la uniformidad en la historia de las relaciones humanas, [es] algo que le permite a Maquiavelo relacionar y comparar los fenómenos históricos de la Antigüedad y de su propio tiempo*, de ahí la importancia de recordar la vigencia de las principales ideas que forman el pensamiento del Maquiavelo científico, *quien no se preocupa por preguntarse cómo deberían ser las cosas, sino que se empeña en una descripción fiel de los recursos que el poderoso tiene en sus manos para la consecución o preservación del poder mismo*.¹⁴ Además, también se pretende advertir de antemano al lector, que evite la connotación negativa que por muchos años ha rodeado al pensamiento de este gran personaje de la

13 En español: Discurso sobre la provisión del Dinero. En esta obra Juan Manuel Forte Monge identifica algunas de las líneas maestras que conformarán el pensamiento de Maquiavelo recogido en su obra *El Príncipe*.

14 Fernando Vallespín y otros, *Historia de la Teoría Política 2, Estado y teoría política moderna*, (Madrid: Alianza Editorial, 1995), 84.

historia de Florencia, e invitar a abrir la mente a la posibilidad del análisis de la realidad salvadoreña y sus gobernantes desde una perspectiva objetiva: *No se trata, pues, aquí de realismo en ese sentido de doctrina útil y eficaz para su tiempo, sino más bien de un pensamiento que renuncia a refugiarse tras instancias morales o jurídicas que permitan la redención última de los elementos poco amables de la política.*¹⁵

Nayib Bukele: de empresario a Presidente de El Salvador.

Para iniciar este análisis, es importante hacer una reseña acerca del personaje de la política salvadoreña sobre el cual se basa este estudio. De familia de origen árabe-palestino, Nayib Bukele, nació el 24 de julio de 1981, siendo su padre el ya fallecido Armando Bukele y su madre Olga Ortez. Estudió Derecho en la Universidad Centroamericana Doctor José Simeón Cañas, de San Salvador, sin embargo, no culminó dichos estudios por dedicarse a trabajar desde los dieciocho años de edad en los negocios familiares.

En cuanto a su carrera política, Nayib Bukele hace su primera aparición en el espectro político en marzo de 2012, cuando fue electo en representación de una coalición entre el partido FMLN y el partido Cambio Democrático (CD) como alcalde del pequeño municipio de Nuevo Cuscatlán, ubicado al sur de San Salvador. Posteriormente, en las elecciones municipales de 2015 logró ganar la alcaldía del departamento de San Salvador en representación de una coalición entre el FMLN y el Partido Progresista Salvadoreño (PSD). En octubre de 2017 fue expulsado del partido FMLN por el Tribunal de Ética de ese instituto político, acusado de violentar los principios del partido y por supuestas agresiones verbales y físicas en contra de una síndica municipal. En ese mismo mes, Nayib Bukele anunció a través de Facebook Live la creación del movimiento Nuevas

15 Juan Manuel Forte Monge, *Estudio introductorio, en Nicolás Maquiavelo, Il principe - Dell'arte de lla guerra - Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio - Vita di Castruccio Castracani - Discursus florentinarum rerum*. Traducido por Antonio Hermosa Andújar y Luis Navarro (Titivillus, 2017), 52.

Ideas (NI) y, a pesar de haber iniciado el proceso de recolección de firmas para inscribirlo como partido político ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), no pudo participar bajo la bandera de NI en las pasadas elecciones presidenciales por no haber finalizado el proceso de conformación del partido en el tiempo estipulado por la ley.

Para junio de 2018, Nayib Bukele da a conocer una alianza con el instituto político de centro izquierda CD para poder competir en las elecciones presidenciales de 2019; sin embargo, por una demanda interpuesta desde 2015 en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se cancela este partido político. En julio del mismo año anuncia nuevamente a través de Facebook que se habría inscrito como aspirante a candidato a Presidente de El Salvador por el partido GANA, partido de la derecha salvadoreña que es resultado de la escisión en octubre de 2009 del partido también derechista ARENA, para participar en las elecciones internas que ese partido haría el día 29 de ese mismo mes en las que resultó victorioso para correr como candidato por dicho partido político.

Riscontro: convergencia de la *virtù*, la *fortuna* y la *ocassione* como explicación a la victoria de Nayib Bukele.

Al analizar la rápida evolución de la carrera política de Nayib Bukele, que a poco más de seis años pasó de empresario a convertirse en Presidente de un país, se puede llegar a cuestionar cómo alguien con tan poco recorrido en la política del país logró acceder al poder y ganar la jefatura del Estado. Desde la perspectiva de Maquiavelo, esto se explica a partir de la convergencia (*riscontro*) de tres elementos: *fortuna*, *ocassione* y *virtù*. En *El Príncipe*, lo plantea como elementos de los cuales debe estar dotado el príncipe, así por ejemplo, en sus capítulos VI, VII, y VIII expone acerca de los principados nuevos que se adquieren por la *virtù*, sobornos, ejército propio y prestado e incluso crímenes;

mientras que en los Discursos de Tito Livio afirma que *cuando la fortuna quiere que se produzcan grandes acontecimientos sabe cómo hacerlo: elige a un hombre tan animoso y con tanta virtù que sea capaz de aprovechar la ocasión que se le ofrece*.¹⁶

En este sentido se puede entender que Nayib Bukele es un individuo con una personalidad fresca, juvenil, innovadora, que propone un partido diferente: Nuevas Ideas, cuyo nombre *per se* deja en evidencia una propuesta nueva que pretende superar el *pluralismo polarizado* imperante en El Salvador.¹⁷ Pero, ¿en qué proporción se combinan estos tres elementos de tal forma que el resultado favoreciera a Nayib Bukele?

Para Maquiavelo, la *virtù* está relacionada con la prudencia y *“aunque la virtud implique cierta prudencia, es igualmente importante la firme determinación, e incluso la audacia. De esta manera, Maquiavelo enfatiza el carácter impetuoso y poco reflexivo de la virtud ante la adversidad de la fortuna.”*¹⁸ Desde este planteamiento, si se entiende que entre otras acepciones, *la virtù* hace referencia a una cualidad que el líder posee, que le permite vencer los obstáculos y aprovechar las oportunidades que se le presentan, en este caso Nayib Bukele es el personaje que encaja perfectamente en dicha definición, pues tuvo que enfrentar no sólo la expulsión del partido que en un principio le permitió introducirse en la vida política del país, sino que además, le obligó a actuar de manera determinada para alcanzar su objetivo de participar en las elecciones presidenciales, aunque para ello tuvo que saltar de partido en partido e iniciar un recorrido que le

16 Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la Primera Década de tito Livio*, Libro segundo, N.29 (Ediciones Akal, S. A., 2016), 293.

17 En varios medios de comunicación se hacen referencias constantes al estilo juvenil del candidato, así como a lo innovador de sus propuestas. Véase: BBC News Mundo, “Elecciones en El Salvador: quién es Nayib Bukele, el joven empresario que será el próximo presidente del país centroamericano tras arrasar frente a los partidos tradicionales” *BBC News Mundo*, 5 de febrero 2019, acceso el 10 de marzo de 2019, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47125262> ; Marcos González Díaz, “Toma de posesión de Nayib Bukele: quién es el joven empresario millennial que asume como presidente de El Salvador”, *BBC News Mundo*, 1 de junio 2019, acceso el 10 de junio de 2019; Gabriela Selser, “El joven empresario Nayib Bukele, favorito en los sondeos en El Salvador”, *DW*, 25 de enero de 2019, acceso 10 de junio de 2019; VOA Noticias, “Nayib Bukele asume como nuevo presidente de El Salvador”, *VOA Noticias*, 01 junio 2019, acceso 10 de junio de 2019.

18 Juan Manuel Forte, *Estudio introductorio*, 93.

llevó de extremo a extremo en el espectro ideológico: de izquierda a derecha. Esta forma de actuar fue cuestionable desde la perspectiva de la ética política y le valió una serie de críticas por no tener posiciones políticas concretas para respaldar su carisma.

Ante esto, Forte Monge plantea que *“la virtud individual no consiste ya para Maquiavelo en nada que se asemeje a las virtudes morales de la tradición aristotélica y escolástica, sino en la capacidad de hacer valer los fines determinados por la voluntad y el deseo a través de la prudencia y de la determinación.”*¹⁹

El otro elemento que Maquiavelo considera dentro de las formas en las que el príncipe puede acceder al poder es la Fortuna. En su capítulo XXV de *El Príncipe*, al hablar de la fortuna Maquiavelo expresa que *“muchos han creído y creen que las cosas del mundo están hasta tal punto gobernadas por la fortuna y por Dios, que los hombres con su inteligencia no pueden modificarlas ni siquiera remediarlas; y por eso se podía creer que no vale la pena esforzarse mucho en las cosas sino más bien dejarse llevar por la suerte.”*²⁰ Si bien, se plantea a la fortuna como algo que es cosa del azar y que no se puede controlar porque es algo externo al príncipe y que por tanto no depende de la voluntad de éste, Maquiavelo no está del todo de acuerdo con esa idea de no poder gobernar a la fortuna, y más adelante establece: *“quizás es verdad que la fortuna es árbitro de la mitad de nuestras acciones, pero que también es verdad que nos deja gobernar la otra mitad, o casi, a nosotros.”*²¹ Así mismo, refuerza este posicionamiento en los Discursos de Tito Livio, donde Maquiavelo también hace referencia a este aspecto cuando menciona que *“la buena o mala fortuna de los hombres depende de su capacidad para acomodar a su proceder a los tiempos. Unos actúan con ímpetu y otros con timidez y cautela, y ambos tipos van más allá equivocando el camino. Pero errará menos quien, como decía, sepa ajustar su proceder a los tiempos, sobre todo si sigue las indicaciones*

19 Ibid., 68.

20 Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe, Capítulo XXV*, Edición bilingüe (Madrid: Editorial Tecnos, 2010), 247.

21 Ibid.

*de su propia naturaleza al hacerlo.*²² Siguiendo esta línea se puede comprender que la buena o mala fortuna de una persona puede ser factual o puede ser circunstancial, es decir, producto de una serie de factores que bien acomodados, el líder puede ponerlos en línea de sus propios beneficios.

Ahora, ¿qué proporción adquiere este segundo elemento en el resultado de las elecciones en las que Nayib Bukele obtiene su victoria? Considerando que fortuna además se puede entender como aquello *“que la subjetividad humana, individual o colectiva, no puede prever o no es capaz de realizar intencionalmente, así como la causa de los efectos no intencionados o imprevistos que se derivan del propio hacer humano,*²³ para dar respuesta al anterior cuestionamiento, es preciso plantear un breve análisis acerca de la situación política coyuntural en el país.

Se comienza por hacer notar que existe un sentimiento generalizado de rechazo a la política tradicional entre la población salvadoreña, cuya causa se encuentra en veinte años de gobiernos corruptos por parte de la derecha, uno de ellos con un presidente confeso por haber desviado millones de dólares provenientes de ayuda internacional, y diez años de gobiernos de la izquierda también empañados por escándalos y corrupción, pero más que todo, por la imposibilidad de generar mayores cambios en un sistema al que estos últimos criticaban, se oponían férreamente y al que solo han dado continuidad. Como resultado, estos partidos políticos FMLN y ARENA, han perdido los vínculos con su base partidaria y con la población, obligando de alguna forma a que, en la recién pasada campaña electoral, los candidatos presidenciales se desvincularan en la medida de lo posible de los dirigentes de sus propios partidos políticos, mostrándose independientes en sus campañas electorales.

Esto repercutió en la población no sólo generando el sentimiento de rechazo generalizado al que ya se ha aludido, sino que también se suma al tema del absentismo en los procesos electorales que en promedio suma el 56.1% en

22 Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la Primera Década*. Libro tercero, No.9

23 Maquiavelo. Definición de fortuna, 87.

las elecciones presidenciales.²⁴ Ante este panorama, se llegó a cuestionar acerca del posible efecto de la candidatura de Nayib Bukele en el sentido de si sería positivo en la medida en que la población que usualmente no asiste a votar a algún candidato, con la participación de éste, revertirían esa conducta de apatía por las votaciones o si, por el contrario, tendría que arrebatarle votos (incluso del llamado voto duro) a estos partidos que históricamente habían dominado el escenario político.

Por otro lado, también es importante dar un vistazo a los contendientes que bajo el mismo contexto se enfrascaron en esa carrera por la silla presidencial, pero que al final, como plantea Maquiavelo, la fortuna tiene su incidencia en el sentido que *“dos hombres, actuando de una manera distinta consigan el mismo resultado, y que en cambio otros dos que actúan del mismo modo, uno consiga su propósito y el otro no.”*²⁵ Por lo cual, atendiendo el ímpetu, la timidez y la cautela y tratando de destacar rasgos característicos de cada candidato así como sus fortalezas y sus debilidades, encontramos un análisis aproximado al que sigue:

En primer lugar, se encuentra un candidato representando la ideología de derecha: Carlos Callejas con un pasado limpio, una imagen nueva, sin desgaste político, representando a un partido político fuerte con más de treinta años de actividad política en El Salvador y que, incluso como ya se mencionó, ha llevado al ejecutivo consecutivamente a cuatro presidentes: Alfredo Cristiani Burkard, Armando Calderón Sol, Francisco Flores y Elías Antonio Saca. Pero, como contrapartida, el partido al que representa posee una imagen política gravemente erosionada, marcada por una larga y sucesiva lista de escándalos de corrupción, varios ex funcionarios de gobierno enjuiciados y enviados a la cárcel, privatización de los activos del Estado y la dolarización, hechos que a grandes rasgos han acrecentado la brecha de la desigualdad en la sociedad salvadoreña.²⁶

24 Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, Memoria de Elecciones. 05 de febrero de 2019.

25 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XXV, 251.

26 Véase: Arias Peñate, José Salvador, *“Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador”*, (San

En segundo lugar, el candidato que representa al partido de ideología de izquierda: Hugo Martínez, con una experiencia y una trayectoria política notables, que fungió como Canciller de la República y ello le valió para hacerse de una buena imagen no solo a nivel nacional sino incluso a nivel internacional, con un discurso político prudente y una personalidad que refleja temple y seguridad. Sin embargo, se convierte en la imagen del proyecto político de un partido que emergió a la vida política del país luego del conflicto armado, que tuvo la oportunidad de gobernar para la población, pero que se ha visto envuelto en numerosos escándalos que han afectado la imagen política del partido, generando decepción, frustración y abstinencia votante por parte de la población;²⁷ o más aún, principal receptor del llamado voto de castigo, pero que de hecho, a juicio de expertos en materia política, la fórmula presidenciable por parte del FMLN para las pasadas elecciones, conformada por Hugo Martínez y Karina Sosa, fue por mucho la fórmula mejor preparada que dicho partido ha presentado en su historia como participante en comicios.

Y por último, cabe mencionar a Josué Alvarado, candidato del partido VAMOS, con una imagen sin desgaste político, que fundamentó su discurso evocando el tradicional sueño americano que por tradición ha permeado en la población salvadoreña: representando a aquél compatriota que ha buscado migrar con la esperanza de encontrar el éxito en Estados Unidos de América, claro, trabajando duro y sin descanso, para luego regresar a su país como el

Salvador: Talleres Gráficos UCA, 2010). En este libro, el autor expone las diversas formas en las que los grupos económicos y de poder (burguesía oligárquica y transnacionales, en palabras del autor) han logrado la concentración y centralización del capital durante el periodo de gobierno del partido ARENA, 1989-2009.

27 Uno de los casos más representativos es el del ex presidente Mauricio Funes (2009-2014) quien, junto a otros ex funcionarios de su administración y algunos familiares están acusados del desvío de \$351 millones de la Presidencia, pago de viajes y compra de bienes muebles e inmuebles con fondos públicos, y quien se encuentra actualmente asilado en Nicaragua desde 2016, siendo el primer presidente del FMLN prófugo de la justicia. Véase: El Faro, "Mauricio Funes, Mecafé y una cadena de favores de \$351 millones", acceso el 15 de marzo de 2019, https://elfaro.net/es/casos/caso_funes_probidad; Respecto a preferencias electorales de la población véase: Instituto Universitario de Opinión Pública, Boletín de prensa Año XXXII, No.4, acceso el 15 de marzo de 2019, http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADn-4_2018.pdf

arquetipo del hombre exitoso que busca predicar con el ejemplo. Sin embargo, con nula experiencia política, un partido de creación reciente, por tanto, con escasa aceptación pública y bajos niveles de popularidad; con poca capacidad para dominar un discurso político consistente y convincente (como quedó evidenciado en los debates televisados a los que asistió), altamente conservador sin mostrar mayor apertura a los cambios sociales que imperan no solo en El Salvador, sino a nivel global.²⁸

Planteado así el panorama, no puede considerarse que la fortuna haya pesado más que la *virtù* en el resultado de las elecciones, sino por el contrario: *“Al escrutar sus vidas y sus acciones no se percibe que obtuvieran otra cosa de la fortuna que la ocasión, la cual les proporcionó la materia en la que introducir la forma que les pareció. Sin dicha ocasión se habría perdido la virtud de su ánimo, y sin dicha virtud, la ocasión se habría dado en vano.”*²⁹

Lo anterior introduce entonces el tercero de los elementos que se está analizando: *la occasione*, que como se había mencionado, es un elemento que no está disociado de los otros dos. Para Maquiavelo, *“tales ocasiones llevaron la alegría a esos hombres, y la excelencia de su virtud les permitió reconocerla como ocasión,”*³⁰ esto permite explicar que en el contexto de la situación política nacional, la fortuna en este caso juega un papel importante pero fue dominada por la *virtù*, debido a que el panorama era claro y por tanto bastante predecible en relación al comportamiento de la población y sus preferencias electorales. Así, el caso de Nayib Bukele es el de *“un ciudadano particular que se convierte en príncipe de*

28 Con relación a esto, destaca el hecho que el candidato Alvarado, en el debate organizado por la Universidad de El Salvador y difundido a nivel nacional, cerró su intervención expresando su mayor sueño o su mayor deseo: *“que la ideología de género no llegue a las escuelas ni a los hogares salvadoreños”*. A juicio de los autores, dicha afirmación carece de sustento porque, en primer lugar, el género no es una ideología, sino una teoría que parte de las categorías filosóficas binarias que definen el comportamiento entre hombres y mujeres en la sociedad; segundo, con un discurso así de ortodoxo, solo deja en evidencia un discurso sin mayor apertura a los cambios que la actual sociedad diversa demanda.

29 Maquiavelo, *El Príncipe, Capítulo VI. De los principados que se adquieren mediante las propias armas y por virtud*, 110.

30 *Ibíd.*, Capítulo VI.

*su patria no mediante crímenes ni otras intolerables formas de violencia, sino a través del favor de sus conciudadanos; cabría denominársele principado civil, y llegar hasta él no requiere ni sólo virtud ni sólo fortuna, sino más bien una astucia afortunada.*³¹ Lo único que faltaba era plantear la estrategia que permitiera asegurar la victoria. Forte Monge plantea que *“aprovechar la ocasión exige claramente un componente prudencial (saber ver la materia apropiada y el tiempo adecuado para la acción) y una voluntad decidida (actuar con determinación y sin demora) por parte de aquel a quien se le ofrece.”*³²

La voluntad de actuar ha sido bastante demostrada por parte de Nayib Bukele, y si bien es cuestionable lo relacionado a la prudencia como atributo del gobernante –sobre esto se ampliará más adelante- se considera importante hacer una pequeña referencia a las diversas estrategias empleadas durante la campaña electoral, como factor que reafirma el cómo la fortuna no tuvo mayor incidencia en el resultado, sino que, por el contrario, el aprovechamiento de *la occasione*, combinado con *la virtù*, contribuyeron a alcanzar la victoria del actual Presidente de El Salvador en las pasadas elecciones.

Así, entre las principales estrategias se destaca el hecho de que Nayib Bukele dirigió sus mensajes desde la plataforma Facebook Live y Twitter, concediendo pocas entrevistas a los medios tradicionales. Si bien, esta estrategia va a ser utilizada por todos los contendientes, la diferencia fundamental, de acuerdo con el analista político y ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral Walter Araujo, en un artículo del periódico El Salvador Times del 11 de febrero de 2019, establece que ésta radica en que *“por un lado, unos la utilizaron para pautar y alimentar a los medios tradicionales, mientras que el ganador usó las tecnologías como forma de comunicación sin intermediarios, directo hacia la población.”*³³ Acá una vez

31 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo IX Del Principado civil, 121.

32 Juan Manuel Forte Monge, *Estudio introductorio*. Maquiavelo. 121.

33 Walter Araujo, “La estrategia de campaña que dejó como ganador a Bukele: Lo digital superó a los medios tradicionales y a las visitas de territorio”, *El Salvador Times*, 11 de febrero de 2019. <https://www.elsalvadortimes.com/articulo/politicos/arena-fmln-subestimaron-poder-redes-sociales-abusaron-territorio-perdieron-tiempo-recursos-energia/20190207143230054771.html> Acceso el 12 de marzo de 2019

más se refleja algo que ya se había mencionado, y es el hecho de que la fortuna no va a ser un elemento que se contraponga a los otros dos, sino por el contrario el actuar con prudencia y ajustándose a los tiempos permite al Príncipe tener la fortuna de su parte, en palabras de Maquiavelo: *“triunfa el que acomoda su manera de proceder a las circunstancias del momento, e igualmente fracasa quien en su proceder entra en desacuerdo con ellas.”*³⁴

Por su parte, desde los Discursos de Tito Livio se plantea un análisis similar debido a que *“un ejército que ha de ganar una batalla necesita creer que es capaz de vencer en cualquier circunstancia. Dos son las cosas que le brindan esa confianza: estar bien armado y bien organizado y que los soldados se conozcan, pues cierto grado de confianza y organización solo puede darse entre soldados que hayan nacido y vivido juntos. Deben amar al capitán y confiar en su prudencia, cosa que harán si este es ordenado, solícito y valiente. Ha de saber salvaguardar su reputación y estar a la altura de su cargo con dignidad, castigando los errores, no fatigando a sus hombres en vano, manteniendo sus promesas, facilitando el camino hacia la victoria y ocultando o restando hierro al peligro. Si se observan estas reglas con cuidado el ejército confiará y, si confía, vencerá.”*³⁵ En el siglo XVI, Maquiavelo habla de ganar batallas y es que en esta época, las batallas eran un mecanismo decisivo en materia de política internacional. Motivadas ya sea por intereses prosaicos o por aspiraciones hegemónicas, lo cierto es que las batallas fueron acontecimientos que le dieron gloria y esplendor a quienes las ganaron, y las más amargas derrotas y humillaciones a quienes las perdieron. En el siglo XXI, las batallas siguen siendo igual de determinantes, sin embargo, el campo en que éstas se desarrollan ha dejado de ser una mera lucha con espadas y armaduras para dar paso a escenarios que acaso el ilustre caballero de Florencia hubiera podido visualizar: el mundo virtual de las redes sociales.

En consonancia con lo anterior, se destaca el siguiente fragmento: *“las autoridades electorales en El Salvador ya tienen todo listo para que 5.2 millones de*

34 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XXV, 249.

35 Maquiavelo, Discursos sobre la Primera Década. Libro tercero, N.33, 200.

salvadoreños elijan este domingo al nuevo presidente de la República. Las encuestas dan como favorito al empresario Nayib Bukele, un publicista hábil en el marketing político y el manejo de redes sociales, quien no representa a ninguno de los dos partidos tradicionales que han gobernado el país en los últimos 30 años.”³⁶ Esto ilustra un hecho determinante y que resulta muy enriquecedor a la hora de analizar el “fenómeno Nayib Bukele” en El Salvador y es que se optó por pelear en el campo de batalla en el cual el ahora Presidente de la República se sentía más fuerte, seguro y en el que contaba con el ejército mejor armado y mejor organizado: las redes sociales, principalmente Facebook, Twitter, Instagram, en donde este capitán salvadoreño de 37 años se ganó el amor y la confianza de un potencial electorado cuyo rango de edades oscila entre los 18 y los 30 años, la generación millennial³⁷ a la que él mismo pertenece.³⁸

Como es notable, Nayib Bukele desde un principio supo consolidar su liderazgo en las redes sociales, proyectando la imagen de un salvadoreño común, con gustos particulares que en principio le permitieron captar la atención de la juventud, al utilizar indumentaria básica contrastante (calcetines) que rápidamente llamaron la atención pero sobre todo, le permitieron agenciarse una imagen juvenil, despreocupada, “cool” e innovadora, pero con un aire de *hipster* intelectual,³⁹ totalmente opuesta a la imagen del típico candidato o

36 Efrén Lemus, “Bukele, el hábil publicista que busca acabar con 30 años de hegemonía bipartidista en El Salvador”, *Univisión Noticias*, (2019). <https://www.univision.com/noticias/america-latina/nayib-bukele-el-favorito-en-las-elecciones-presidenciales-de-el-salvador>

37 Los ‘millennials’ son la generación de adultos más diversa. Es también la generación más conectada. Son quienes tienen un mayor nivel educativo, pero muchos se sienten frustrados porque no pudieron alcanzar sus altas expectativas laborales debido a la crisis económica y a otros eventos globales. Véase: Lucía Blasco, “¿Qué significa realmente ser un ‘millennial’ y cuáles son los mitos y las verdades sobre esta ‘generación perdida’?” *BBC Mundo*, 19 de enero 2018, acceso el 15 de mayo de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42722807>

38 Nayib Bukele es percibido como un político milénico de mucha popularidad con más de 40,000 tuits, por el contrario, Calleja del partido ARENA con 6,870 y 7,136 de Martínez del FMLN, y en cuanto a número de seguidores, de acuerdo con CNN en Español (29 enero, 2019), para este proceso electoral estaba configurado así: Nayib Bukele (GANA) 503,323 seguidores, Carlos Calleja (ARENA) 58,048 seguidores, Hugo Martínez (FMLN) 15,666 seguidores y Josué Alvarado (VAMOS) 2,567 seguidores.

39 Los hipsters juegan a ser los inventores o los primeros en adoptar las novedades: el orgullo proviene de saber y decidir qué es lo mejor antes que el resto del mundo. Sin embargo, los

candidata salvadoreña, con un perfil maduro y serio. Luego, como si de una serie de pasos articulados se tratara, Nayib Bukele da un salto y comienza a transmitir un discurso condensado en frases cortas, pero de profundo significado tales como “el dinero alcanza cuando nadie roba”, “devuelvan lo robado” y “que nadie te diga que eres demasiado pequeño para ser grande.” Dichas frases se repiten hasta el cansancio, se hacen virales por medio de hashtag en las redes sociales y básicamente se vuelven el escudo y la lanza que este caudillo salvadoreño utiliza para incrementar adeptos para su ejército.⁴⁰

Así, una masa poblacional especialmente joven, usuaria de las redes sociales, encuentra en la persona de Nayib Bukele, una figura que les proyectó afinidad y les permitió identificarse con un proyecto juvenil novedoso, fresco, pero sobre todo, alejado de los claroscuros tradicionales, que propone nuevas ideas ante todo. El entonces candidato, como hábil experto de la publicidad que es, sabe que tiene su baza asegurada, por tanto más que desgastarse asistiendo a debates televisados y compartir puntos de vista sobre temas diversos con los demás contrincantes, decide llevar a cabo sus propias estrategias.⁴¹

El que Nayib Bukele implementara su propia estrategia y no intentara ajustarse a la que los medios le daban, fue percibido por la sociedad salvadoreña desde diferentes ángulos. Hubo opiniones que señalaban la existencia de un temor a exponerse en público, lo cual dejaba en evidencia un discurso político débil, carente de propuestas y poca capacidad de respuesta ante la presentación de escenarios inesperados que requiriesen de respuestas igualmente

hábitos de odio y acusación son endémicos para los hipsters porque sienten la debilidad de la posición de todos, incluida la propia. Véase: Mark Greif, “El hipster en el espejo”, *The New York Times*, 12 de noviembre de 2010, acceso el 17 de mayo de 2019, <https://www.nytimes.com/2010/11/14/books/review/Greif-t.html>

40 Franklin Selva, citado por Diario el Mundo (viernes 8, febrero 2019), establece que “el enfoque de un discurso sencillo permitió incidir grandemente en las redes sociales, quedó demostrado y esto deben entenderlo los políticos y, por consiguiente, los partidos.”

41 Destaca el hecho de que incluso haya presentado su programa de gobierno haciendo uso de Facebook Live, a la misma hora en que se llevaba a cabo el debate presidencial organizado por la Universidad de El Salvador y transmitido por las principales cadenas televisivas salvadoreñas.

inesperadas, ante lo cual un político hábil, conocedor de los asuntos de gobierno poca dificultad tendría para responder. Otras opiniones un poco más negativas señalaron que el entonces candidato presidencial, evidenció un desprecio y un desdén total hacia un mecanismo que a juicio de la población salvadoreña debería institucionalizarse con el objetivo que la ciudadanía conozca en principio el perfil del presidenciable, sus propuestas, pero sobre todo su proyecto político. Otras opiniones concordaron con que el candidato se encontraba muy seguro en su posición; abona a este asunto destacar que desde que las elecciones iban acercándose, las diferentes casas encuestadoras tanto nacionales como internacionales daban como ganador indiscutible a Nayib Bukele, por tanto, si se encontraba seguro de su gane ¿valdría la pena ir a exponer su imagen en un debate televisado en el que se arriesgaba a que se le realizaran preguntas al azar a las que probablemente no podría dar una respuesta que cumpliera expectativas o generara satisfacción ante la clase intelectual salvadoreña? Sin duda, ante un escenario potencialmente nocivo para su imagen, el candidato optó por una estrategia diferente: el manejo de redes sociales.

Un segundo componente de la estrategia se basó en el contenido del discurso o el giro al populismo por parte del candidato. Según BBC Mundo, citando a José Miguel Cruz, profesor de la Universidad Internacional de Florida, *“Pese a la cercanía de su discurso con la izquierda, en cierto modo, Bukele es el candidato ‘trumpista’ de El Salvador, en términos de cómo construye su imagen y cómo logra imponerse a las fuerzas políticas tradicionales por medio de las redes sociales.”*⁴² En ese sentido, Maquiavelo ya lo había planteado al hablar de los principados civiles: es *“menester a un príncipe mantener al pueblo de su lado, pues si no, carecerá de todo auxilio en la adversidad.”*⁴³ Así esa estrategia se hizo acompañar de una imagen: la del candidato del cambio, evitando ser encasillado en una ideología de izquierda

42 BBC News Mundo, “Elecciones en El Salvador: Como Nayib Bukele pudo derrotar sin ideología y un partido fuerte a las principales fuerzas políticas del país”, *BBC News Mundo*, 5 de febrero de 2019, acceso el 11 de marzo de 2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47125262>

43 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo IX, 122.

o derecha. En su discurso de cierre de campaña Nayib Bukele mencionó que *“este movimiento no es de nosotros, es del pueblo salvadoreño y ustedes pueden hacer con él lo que ustedes quieran.”*⁴⁴ Al respecto, Maquiavelo en *El Príncipe*, en su capítulo acerca de aquellas cosas por las que los hombres y especialmente los príncipes son alabados o vituperados manifiesta que *“todos admitirán que sería muy encomiable que en un príncipe se reunieran, de todas las cualidades mencionadas, aquellas que se consideran como buenas. Pero puesto que no se pueden tener todas ni observarlas plenamente ya que las condiciones humanas no lo consienten tiene que ser tan prudente que sepa evitar la infamia.”*⁴⁵ Desde esa postura, Nayib Bukele se presentó como el político con la suficiente capacidad para superar el esquema de *pluralismo polarizado* tradicional carente de propuestas sólidas y consistentes y que establecería una nueva forma de gobernar.

Como tercer elemento incluido dentro de su estrategia de campaña, se hará referencia a la manipulación. A este respecto, Maquiavelo recuerda en su capítulo XVIII, *“cuán loable es que un príncipe mantenga su palabra y viva con integridad y no con astucia, todo el mundo lo entiende; empero, la experiencia muestra cómo en nuestros días han sido los príncipes que han sido poco fieles a la misma, y sabido con astucia enredar las cabezas de los hombres, quienes han llevado a cabo las mayores empresas, y dejado finalmente atrás a los que mantuvieron la lealtad.”*⁴⁶ De hecho, por este tipo de afirmaciones expresadas por Maquiavelo es que se ha ganado la fama negativa que le acompaña, sin embargo, aplicado al caso en cuestión, cuando se crea el Movimiento Nuevas Ideas y se reúne la documentación para inscribirlo ante el TSE como partido político y ante la tardanza en la revisión de la documentación, se dieron varios hechos de manipulación de parte de Nayib Bukele y sus asesores: *“amenazaron con tomar las armas si no se permitía la*

44 BBC News Mundo, “Elecciones en El Salvador: Nayib Bukele gana los comicios presidenciales según resultados parciales y rompe con 30 años de bipartidismo en el país”, *BBC News Mundo*, 4 de febrero de 2019, acceso el 11 de marzo de 2019

45 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XV, 147.

46 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XVIII, 169.

*inscripción de su candidatura.*⁴⁷ Así mismo, en otra ocasión, llamó a concentración a sus seguidores a través de redes sociales en las afueras del TSE porque según “sus informantes” se estaba fraguando un fraude electoral en su contra y por tanto, si era necesario mantenerse a las afueras de dicho lugar hasta el 2 de febrero, día previo a las elecciones, lo harían; sin embargo, Nayib Bukele no estuvo en la concentración y tampoco los dirigentes del partido GANA avalaron las falsas denuncias de fraude.

Finalmente, cabe destacar otro caso emblemático que consistió en la acusación que Nayib Bukele hiciera al ex Secretario Técnico de la Presidencia, Eugenio Chicas, sobre haber abusado éste sexualmente a su hija de crianza, cuando era menor de edad y quien ahora es su actual pareja. Sin embargo, las situaciones descritas pueden tener una doble lectura, la primera como ya se mencionó, siendo parte de una estrategia que permitiera el acceso al poder, y la segunda como un atributo negativo del príncipe: el ser imprudente.

Desde Maquiavelo hasta nuestros días: ¿Cómo conservar el poder?

Una vez que el príncipe ha llegado al poder, ¿qué debe hacer para mantenerse seguro en el puesto? Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, deja entrever algunas pistas de lo que el gobernante debe hacer una vez se consolida en el poder. Uno de los aspectos que enfatiza está en la dicotomía del amor y el odio, expresando por ejemplo al final del Capítulo XVII lo siguiente: *“volviendo a lo de ser temido y amado, concluyo que, puesto que los hombres aman por voluntad propia, y temen por voluntad del príncipe, un príncipe prudente debe fundarse en lo que es suyo, y no en lo que es de otros. Debe únicamente ingeniárselas, según se ha dicho, en evitar el odio.”*⁴⁸ Siguiendo esta línea, Maquiavelo posiblemente le diría

47 El Faro, periódico digital, “La manipulación de Nayib Bukele”, *El Faro*, 12 de diciembre de 2018, acceso el 09 de marzo de 2019.

48 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XVII, 141.

a Nayib Bukele que, puesto que la virtù, la fortuna y la occasione le permitieron la victoria electoral y convertirse en el presidente más joven en la historia de El Salvador y de Latinoamérica, debe primero cumplir sus promesas de campaña. Para comenzar debe prestar especial atención a dos cuestiones fundamentales: primero, demostrar con hechos una de las frases más usadas durante su campaña presidencial: “*que el dinero alcanza cuando nadie roba*” y segundo, debe demostrar que las “*nuevas ideas*” son verdaderamente nuevas y alejarse de los patrones tradicionales que han empañado la política salvadoreña tales como la demagogia, el aparato gubernamental puesto al servicio de los intereses hegemónicos del país pero, sobre todo, realizar los cambios estructurales que históricamente, al no ser tratados, han aquejado a la clase popular salvadoreña⁴⁹.

Así mismo, si bien a lo largo del presente escrito se ha hecho alusión a algunas problemáticas presentes en el contexto político salvadoreño, Nayib Bukele no debe olvidar que pese a su victoria con un total de 1,434,856 votos, lo que equivale al 53.10%, de la población salvadoreña, no se logró superar el absentismo electoral,⁵⁰ y por tanto debe tener presente que también será gobernante del 46.90% de la población que no votó por él. Por tanto, su reto será evitar el odio, es decir procurar convencer a ese significativo porcentaje de la población que no le dio su voto, que su voluntad está dirigida a fundarse en lo que le corresponde y a satisfacer por igual las demandas; en palabras de Maquiavelo, de quienes le aman y también las de quienes no lo hacen.

49 Generalmente asociados a la inseguridad, exclusión social, brecha entre ricos y pobres, desigualdad en la distribución de ingresos y tenencia de la tierra, pobreza multidimensional.

50 Buena parte de los votantes fueron los descontentos de los partidos políticos tradicionales en el país. Así por ejemplo, de acuerdo a los resultados arrojados por el Tribunal Supremo Electoral, el 48.02% de la población no asistió a las urnas a votar, esto arroja una lectura acerca de que los votantes, contrario a los esperado, no aumentaron, pero sí cambiaron su opción de voto respecto a la elección presidencial pasada; es decir, no se logró superar el absentismo, llegando inclusive a señalarse que estas han sido las elecciones con los menores índices de votación registrados en El Salvador en la era post conflicto armado, por tanto, los que sí asistieron a votar emitieron suficientes votos para que en primera vuelta se definiera el gane de Nayib Bukele como presidente. Véase: Instituto Universitario de Opinión Pública, Encuesta pos-electoral de las elecciones presidenciales de 2019, acceso el 25 de julio de 2019. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Encuesta-Poselectoral-2019-v9-07-05-19-10-33am-final-1.pdf>

El presidente electo debe tener en cuenta que desde la finalización de la guerra civil, El Salvador ha evidenciado altos niveles de *pluralismo polarizado*. En consecuencia, los comicios antecesores a su llegada al poder, fueron protagonizados por una oferta partidaria en la que predominaron dos polos de poder que tradicionalmente enfocaron sus esfuerzos en campañas de desprestigio mutuo. Por tanto, Nayib Bukele debe tener en cuenta que los discursos que fomenten la división y la polarización social deberán estar al margen de su ejercicio presidencial. Deberá evitar hacer señalamientos a gestiones pasadas y enfocarse a gobernar, a escribir su propia página en la historia política salvadoreña. A definir una hoja de ruta que delinee un proyecto de nación claro, conciso e incluyente. Ahora es cuando el presidente deberá demostrar que posee la *virtù* necesaria para gobernar a la nación salvadoreña, una sociedad con un pasado convulso, con altos índices de migración, violencia, desempleo, con muchas necesidades que aquejan a la población en general. Tal como le aconseja Maquiavelo: *“Pues, además de lo dicho, la naturaleza de los pueblos es mutable, resultando fácil persuadirlos de algo, pero difícil mantenerlos persuadidos de lo mismo.”*⁵¹

Otros retos implican la necesidad de fortalecer su partido NI y sus bases. Necesita dotarse de raíces sólidas que le permitan gobernar con independencia, pues estará al frente de un Ejecutivo, que ejercerá sus funciones al unísono con una Asamblea Legislativa mayoritariamente dominada por las facciones de derecha, izquierda y otras menores que oscilan entre cualquiera de los dos lados principales. ¿Cómo debe gobernar ante este escenario tan complicado? Pues según Maquiavelo, debe ser astuto, sagaz y agresivo, todo al unísono, tal y como lo expresa en el capítulo XVIII cuando expone de qué modo deben los príncipes mantener su palabra: *“Así pues, necesitando un príncipe saber hacer buen uso de la bestia, debe entre todas secundar a la zorra y al león, porque el león no se defiende de las trampas, ni la zorra de los lobos. Requiere, por tanto, ser zorra para*

51 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo VI, 111.

reconocer las trampas, y león para amedrentar a los lobos.”⁵² De allí que respecto a la correlación de fuerzas adversa ante las que evidentemente se encuentra, el Presidente electo debe tener en cuenta que en política “todas las alianzas, incluso las que se intuían más sólidas e imperturbables, se han caracterizado por ser efímeras y cambiantes en cuanto se mudaban las causas que las habían motivado”, por tanto en principio, Nayib Bukele debe tener claro que al establecer alianzas con los partidos que ostentan el poder en el legislativo, siempre tendrá algo que ofrecer y algo que entregar, por tanto, la habilidad del estratega debe estar enfocada en saber discernir con claridad en qué se puede ceder y en qué no; es por ello que debe ser astuto como un zorro, para evitar enfrascarse en situaciones que empañen su ejercicio presidencial, a la vez que da cumplimiento a sus promesas de campaña. También deberá ser agresivo para defender el aparato estatal como un ente al servicio de la nación y no al servicio de una clase hegemónica dominante, manteniendo un perfil pragmático que le permita actuar con prudencia, utilizando la ferocidad del león con sabiduría en los momentos en que sea necesario.

Debe el presidente electo aprender de la historia, que tanto los partidos Demócrata Cristiano (PDC) y Partido de Concertación Nacional (PCN), si bien tuvieron su momento de auge en épocas pasadas y supieron aprovechar la *virtù* y la *ocassione* que la *fortuna* les ofreció, no pudieron evitar ser relegados al ostracismo y a estar en la actualidad condenados a secundar lo que las fuerzas mayoritarias decidan. De igual forma, debe tener en cuenta que el partido ARENA tuvo su momento de mayor auge gobernando el país durante veinte años; que en el año 2009 tras perder las elecciones dicho partido fue víctima del transfuguismo lo que terminó dándole vida al partido GANA, el cual se convirtió en el instrumento que le sirvió como un medio para llegar al poder. En este mismo orden de ideas, no debe olvidar que la población salvadoreña, con altas expectativas, en el año 2009 dio el voto de confianza al ex Presidente

52 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo XVIII, 144.

Mauricio Funes Cartagena, teniendo en cuenta que por primera vez en la historia se le daba la oportunidad al partido de izquierda de llegar al ejecutivo. Funes era una figura con amplia experiencia en medios de comunicación, que, a lo largo de toda su campaña como candidato a la presidencia, siempre transmitió un discurso antisistema y propuestas de cambios estructurales que coincidían con los intereses de la población. Sin embargo, la situación social, política y económica de El Salvador se mantuvo igual, pues no llegaron a evidenciarse mayores cambios estructurales. Llegó el turno para un nuevo gobierno por parte del FMLN y la población depositó su confianza en el proyecto político trazado por el gobierno del profesor Salvador Sánchez Cerén. Sin embargo, las promesas de mejora no fueron percibidas por la población, por lo que en los recientes comicios decidió darle la oportunidad a un proyecto político novedoso y de reciente creación: a Nuevas Ideas y a su candidato Nayib Bukele. Lo anterior tuvo como resultado que el partido de izquierda se ubicara en un tercer lugar en los resultados finales de la elección 2019; situación que ya había sido pronosticada por las distintas instituciones encuestadoras, tanto nacionales como internacionales.

En resumen, ¿qué debe aprender el presidente electo de todo esto? Primero, que el poder no es eterno; que, así como en la época de Maquiavelo, las batallas o bien daban la más dulce de las victorias y el más grande honor a los vencedores, así también daban la más amarga y triste derrota a los vencidos. Si el príncipe desea mantenerse en el poder, conservarlo y consolidarlo, debe estudiar las lecciones del pasado, debe evitar ser aborrecido por sus súbditos, pero sobre todo, no debe olvidarse que en pleno siglo XXI el principado ya no se hereda, hoy se gana en comicios, y que si el estadista resulta ineficiente y repulsivo ante los ojos de la población, esta misma se encargará de darle una lección y relegarlo a un segundo o tercer lugar, o en el peor de los casos, condenarlo al ostracismo. Por tanto, como bien diría Maquiavelo: *Quien no*

*eche los cimientos antes los podrá echar después si grande es su virtud, pese a entrañar molestias para el arquitecto y peligro para el edificio*⁵³, y Nayib Bukele se encuentra ahora frente a ese edificio.

Y aún le diría una cosa más:

*“Acepte pues Vuestra Magnificencia este pequeño regalo con el mismo ánimo que yo se lo envió; de tenerlo en cuenta y leerlo con atención, percibirá el profundo deseo que me embarga: que alcancéis esa grandeza que la fortuna y vuestras demás cualidades prometen.”*⁵⁴

53 Maquiavelo, *El Príncipe*, Capítulo VII. 23.

54 Maquiavelo, *El Príncipe*, Nicolás Maquiavelo al magnífico Lorenzo de Médicis, 98.

*Esta revista se diagramó
en la Imprenta Universitaria
de la Universidad de El Salvador,
en noviembre de dos mil veinte.
Final Avenida "Mártires Estudiantes
del 30 de julio". Ciudad Universitaria
"Dr. Fabio Castillo Figueroa".
San Salvador, El Salvador, Centro América.
Teléfono: (503) 2511-2039.*

 **Imprenta
Universitaria**
Universidad de El Salvador



REVISTA RELACIONES INTERNACIONALES

REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS “AEQUUS EDITORIAL”

La Revista Relaciones Internacionales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador es una publicación anual que tiene como propósito crear un espacio para la discusión académica en temas de interés en materia de las Relaciones Internacionales. La Revista reúne la producción académica de docentes, estudiantes y graduados de la Facultad, así como profesionales e investigadores nacionales, internacionales y de la comunidad universitaria en general, para promover la difusión del trabajo científico en temas de relevancia nacional e internacional. En ella se presentan artículos académicos, investigaciones y ponencias entre otros.

Para realizar una publicación en la Revista, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Poseer evidente calidad científica, estar redactados de forma impersonal, es decir escritos en tercera persona del singular y conforme a las reglas de la gramática española, ortografía y sintaxis.
- b) Los textos se entregarán en formato Word, escritos en letra Arial de 11 puntos a un espacio y medio, con una extensión de 15 a 20 páginas tamaño carta.
- c) El título será lo más ilustrativo y conciso posible, escrito en idioma español y después en inglés, compuesto de entre 8 o 9 palabras claves significativas del texto.
- d) Resumen: Se deberá incorporar un resumen de entre 200 y 250 palabras en español y a continuación su traducción al inglés (abstract). El resumen se estructurará recogiendo el objetivo o finalidad de la investigación, los procedimientos básicos del mismo y los resultados o conclusiones del estudio.
- e) Palabras clave: Luego del resumen se deben incluir de 5 a 10 palabras claves o descriptoras, expresadas en español y en inglés (keywords).
- f) Los artículos se acompañarán de un curriculum extractado (entre 50 y 75 palabras) del autor o autores, que indique el perfil académico y profesional, así como sus principales líneas de investigación y afiliación académica.
- g) Todas las citas y referencias deberán respetar el Manual de Estilo Chicago (edición 16, nota completa).
- h) Los trabajos estarán sujetos al dictamen del Consejo Editorial. Los artículos aceptados se someterán a corrección de estilo por parte del Consejo Editorial de la Revista y su publicación estará sujeta a disponibilidad de espacio en cada número de la misma.
- i) Los autores que envíen sus trabajos a la Revista aceptan: el dictamen emitido por el Consejo Editorial, autorización para publicar en la Revista en formato físico y posteriormente vía electrónica, reimpresión en ediciones especiales de la Facultad y en cualquier otro medio que permita lograr una mayor y mejor difusión.
- j) Los artículos deberán tomar en cuenta los criterios de calidad aquí definidos y además serán revisados por un par evaluador.
- k) Los autores que estén interesados en publicar, deberán enviar a la Unidad de Investigación su trabajo al correo electrónico investiga.ues.jcs@gmail.com, para que éste pueda ser revisado y evaluado por el Consejo Editorial. A la vez se someten a la revisión de su trabajo y a la posterior subsanación de observaciones.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE INVESTIGACIÓN



UNIDAD DE INVESTIGACIÓN
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Teléfonos: 2511-2000 Ext. 6526
Ciudad Universitaria



Aequus Editorial



Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador
ISSN: 2709-4936