

ANALIZANDO LOS DESAFÍOS DEL RELACIONAMIENTO INTERNACIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES AUTÓNOMAS EN BOLIVIA CON MIRAS A SU FORTALECIMIENTO EN EL MARCO DE LA DIPLOMACIA DE LOS PUEBLOS POR LA VIDA

Yuri Crisang Herbas Rojas

Abogado

20/10/2025

Resumen.

La paradiplomacia de las ETA's en Bolivia se presenta como un mecanismo estratégico y constitucionalizado que permite a los gobiernos subnacionales promover el desarrollo territorial y poblacional mediante relaciones transfronterizas orientadas a necesidades concretas de sus pueblos y en coherencia con la Política Exterior del Estado central y la rectoría del MRE, sin embargo, este ejercicio enfrenta desafíos coyunturales, técnicos, políticos y normativos que van desde interferencias institucionales y falta de coordinación, hasta la carencia de personal calificado y normativas especializadas que respondan a la realidad territorial; por lo que se hace necesario reconfigurar el rol del MRE desde la función de controlar y fiscalizar, hasta el fomento y la articulación, a través de la materialización de propuestas como la implementación de agencias regionales de gestión internacional, la publicación de guías para la internacionalización de gobiernos locales y el fortalecimiento de capacidades técnicas y jurídicas en las ETA's, todo ello con el objetivo de que la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, se oriente a una paradiplomacia sectorizada y eficaz, que articule lo local con lo global y garantice el desarrollo integral de los pueblos.

Palabras clave.

Paradiplomacia, Entidades Territoriales Autónomas, Relacionamiento Internacional, Diplomacia de los Pueblos por la Vida, Competencia Compartida.

1. Introducción.

La paradiplomacia o relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales, se concibe como aquel sistema por el cual “los gobiernos locales son los que se convierten en promotores de las relaciones transfronterizas, intuyendo la posibilidad que se abren para el

desarrollo económico y social del propio territorio a través de las interacciones en frontera” (Coletti & Oddone, 2016: 183), bajo dicho entendido, en Bolivia, este fenómeno se suscita por intermedio de las renombradas Entidades Territoriales Autónomas – ETA’s, que en el marco de la Constitución Política del Estado – CPE, tienen por competencia (compartida), el de relacionarse internacionalmente en representación su unidad territorial y con el objetivo primordial de beneficiar a su territorio y a su población, bajo términos estratégicamente sectorializados. Siendo objetivo del presente trabajo investigar el relacionamiento internacional de dichas unidades territoriales, por la relevancia e importancia que tienen sobre el desarrollo de las Relaciones Internacionales y del desarrollo poblacional en Bolivia.

Para los profesores Machado y Feitoza, la paradiplomacia se define como el “procedimiento continuo de interacción social e intercambio económico, cooperación, inclusión y relacionamiento convergente” (Machado & Feitoza, 2018: 65), con la finalidad de fortalecer el relacionamiento entre gobiernos subnacionales de los Estados y principalmente el desarrollo de los pueblos y territorios específicos en cuestión, por su parte Bernal deja entender que los pueblos y sus gobiernos encuentran que la paradiplomacia “resulta un mejor instrumento para alcanzar sus objetivos de carácter regional” (Bernal, 2015: 615), mismos buscados y potenciados a través de relacionamientos internacionales más focalizados y acorde a la realidad de cada unidad territorial.

Ahora bien, no se puede obviar la intervención supervisora, contralora y fiscalizadora del Estado Central a través del Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE (establecida en la Ley 465), sobre el ejercicio de la paradiplomacia que, si bien es necesaria y no sería positivo cuestionar tal intervención, si es muy necesario analizar los desafíos que se presentan por el ejercicio de sus atribuciones, limitando lo que por normativa igualmente está instruido de promover, a palabras del profesor Inarra “los subsistemas jurídicos de las ETA’s se encuentran interferidos por el accionar competencial del sistema jurídico nacional, el cual si bien otorga posibilidades concretas de relacionamiento internacional a las primeras, lo hace estableciendo responsabilidades, limitaciones y precondiciones” (Inarra, 2017:174). No obstante, no se puede limitar los problemas presentados a lo anterior, pues se pueden presentar otros desafíos de carácter: coyuntural, técnicos (coordinación, proyectivas y políticas) y normativos, igualmente perjudiciales para el desenvolvimiento del relacionamiento internacional de las ETA’s y sus efectos buscados.

Finalmente, la presente investigación pretende fortalecer dicha paradiplomacia boliviana, con el objetivo de favorecer y beneficiar al desarrollo de un mejor sistema de Relaciones Internacionales para el país y efectos prominentes para la prosperidad de su población, a través de un relacionamiento internacional más sofisticado, fortalecido y sectorizado, trabajo que solo pueden desarrollar las ETA's directamente, en aplicación de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, pues a palabras del profesor Melgar esta "se convirtió en un instrumento eficaz para crear y fortalecer las relaciones internacionales bilaterales y multilaterales con gobiernos locales y subnacionales de otros países para lograr el desarrollo económico local y social de los pueblos para vivir bien" (Melgar, 2023: 5), causando un fortalecimiento con efecto domino positivo, direccionado hacia el principal sujeto de derecho, que es la población boliviana.

2. La paradiplomacia en Bolivia: el relacionamiento internacional de las ETA's.

Posterior a la promulgación de la Constitución Política del Estado del 2009, en Bolivia, se empezó a concebir al relacionamiento internacional, como una acción estratégica que debía ser compartida entre los distintos niveles del Estado, ello con miras al fortalecimiento político hacia el exterior y en favorecimiento del desarrollo poblacional hacia el interior; acción estratégica, constitucionalizada como competencia compartida entre el Gobierno Central y las denominadas Entidades Territoriales Autónomas – ETA's.

A este fenómeno de relacionamiento internacional que emplean en el caso boliviano, las ETA's, se lo denomina en la doctrina como paradiplomacia que, para José de Pina, citando al profesor Bueno, tiene por objeto:

"Buscar vínculos o socios en el exterior para promover alianzas económicas, políticas, sociales o culturales, basándose en el interés de los propios gobiernos subnacionales, o sea, alianzas que pueden acarrear al desarrollo territorial de abajo hacia arriba, valorando la participación ciudadana, y sobre todo con el objetivo de hacer frente a la crisis del Estado nación y a los desafíos de la globalización" (Pina, 2020: 10).

Por tanto, en la paradiplomacia de las ETA's, se denota ese relacionamiento internacional, preciso, basado en necesidades, exigencias y/o realidades particulares de cada población, enmarcado en la política exterior del Estado Central y con el objetivo de fortalecer el desarrollo del país, desde un accionar directo y estratégico de sus unidades territoriales, ya que los intereses de los pueblos son los verdaderos intereses del Estado. A palabras de la

profesora Karla Diaz, señalando el sentido de la paradiplomacia, la orienta como un sistema donde se da “preeminencia al intercambio social, cultural, político, económico y de múltiples ámbitos entre pueblos, comunidades, movimientos sociales y cualquier otra forma de organización o sujeto colectivo” (Diaz, 2011: 106), relaciones entre los directos beneficiarios del relacionamiento internacional, donde es inherente la voluntad del pueblo, con fuerte apego a su realidad y particularidades.

3. Paradiplomacia y Diplomacia de los Pueblos por la Vida.

Es erróneo concebir a la paradiplomacia y la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, como conceptos diferentes, pues a esta última se la debe concebir como una forma de paradiplomacia, doctrina conducto y modo de práctica, independientes, para alcanzar el exitoso relacionamiento internacional de las ETA's. Por tanto, en Bolivia, es importante reconocer a la Diplomacia de los Pueblos por la Vida, como un principio rector de las Relaciones Internacionales, que busca orientar estratégicamente la paradiplomacia, reconociendo la realidad institucional, nacional y coyuntural de Bolivia, para su aplicación en el relacionamiento internacional de los gobiernos subnacionales.

Ahora bien, la Diplomacia de los Pueblos por la Vida principio introducido con la Ley 465 del Servicio de Relaciones Exteriores y basado en el axioma constitucional del Vivir Bien, si bien tiene mayor presencia práctica en el nivel central del Estado, propicia mayor sustento al ejercicio de la paradiplomacia, pues a palabras del ex vicepresidente David Choquehuanca “es igual de importante la relación que puedan establecer nuestros embajadores con los diplomáticos, los ministros y autoridades; así como con los movimientos sociales” (Choquehuanca, 2022: 97); por tanto, se erige un relacionamiento internacional no centrado en los esquemas clásicos de la paradiplomacia, sino enfocados al desarrollo de los pueblos, en un relacionamiento donde intervienen más que simplemente los Estados, ello en favor de un desarrollo micro (ETA) y macro (Estado Central) simultánea e igualmente beneficiados.

4. Principales desafíos en el relacionamiento internacional de las ETA's.

Por tanto, el relacionamiento internacional de las ETA's, es una puerta para potenciar estratégicamente el sistema de Relaciones Internacionales en Bolivia y en todo el mundo, sin embargo, parte del proceso para potenciar dicho sistema, yace en la necesidad de proponer mecanismos de fortalecimiento en respuesta de los desafíos existentes, ello “en

una lógica que haga posible el perfeccionamiento continuo del ejercicio de esta competencia atribuida a los gobiernos subnacionales por parte de la Constitución” (Inarra, 2017: 181).

Como se señaló anteriormente, son varios los desafíos que se presentan en la aplicación del relacionamiento internacional de las ETA’s en Bolivia, desde los más técnicos como los presentados en los procesos de ejecución o aplicación del sistema, hasta los más coyunturales, motivadas por influencias políticas, ideológicas o históricas, señalándose las mismas de forma organizada a continuación:

4.1.Desafíos coyunturales.

Los desafíos coyunturales, resultan de aquellas tensiones sociales, culturales, territoriales o respecto a la Política Exterior de los Estados, que limitan a que dos o más países o gobiernos subnacionales, puedan practicar con normalidad la paradiplomacia, pues devienen principalmente y a palabras del profesor Bernal “como consecuencia del pasado histórico, en la que los Estados nacionales mantienen visiones en las cuales la percepción de conflicto sigue dominando por sobre la cooperación” (Bernal, 2015: 612), es decir, aquellos que no permiten a los territorios ejercitar un relacionamiento internacional, por ser política o ideológicamente contrapuestos.

Estos desafíos, que tienen un origen netamente externo al sistema estatal, son principalmente conflictos políticos internacionales, que no permiten el desarrollo prominente del relacionamiento internacional de las ETA’s; por un lado, surgen de tensiones entre los mismos territorios subnacionales, ya sea entre sus autoridades o incluso entre sus propias poblaciones; sin embargo, también se puede denotar la ausencia de paradiplomacia, cuando existen tensiones entre los Estados y por tanto, desde la lógica de homogeneidad de la Política Exterior entre todos los agentes de relacionamiento exterior, estos se ven impedidos de relacionarse internacionalmente con los gobiernos subnacionales del Estado contrapuesto, por mucho que uno o ambos así lo busquen.

4.2.Desafíos técnicos.

Así mismo, se pueden denotar los desafíos técnicos, que tienen un origen y desarrollo de carácter netamente sistémico desde las instancias de relacionamiento internacional y que pueden surgir desde los escenarios de la coordinación, la política e ideología nacional o el desarrollo proyectivo del relacionamiento internacional:

4.2.1. Desafíos de Coordinación.

Los desafíos de coordinación se resumen en esa dificultad para coordinar y complementar institucionalmente entre las ETA's que buscan relacionarse internacionalmente y el Gobierno Central a través del MRE, que pone trabas institucionales e innecesarias en contra de estos procesos, pues a palabras de Inarra “los subsistemas jurídicos de relacionamiento internacional empleados por las ETA's, se encuentran interferidos por responsabilidades, limitaciones y precondiciones” (Inarra, 2017: 174), que muchas veces mas que cumplir un rol de control y fiscalización, solo ponen barreras al relacionamiento internacional de las ETA's y por tanto a sus fines de desarrollo poblacional.

“Entonces, la paradiplomacia se transforma en un instrumento, pero también en un desafío político frente al Estado central” (Bernal, 2015: 611-612), pues sin autonomía para ejecutar la competencia del relacionamiento internacional, las ETA's, no son capaces de aplicar con fluidez la paradiplomacia, lo que limita en contexto la Diplomacia de los Pueblos por la Vida y por tanto el desarrollo de los pueblos como tal. En consecuencia, se evidencia la preocupante “falta de fomento de los gobiernos centrales para impulsar la paradiplomacia” (Machado y Feitoza, 2018: 67), habiendo olvidado el nivel central del Estado a través del MRE, que en el marco de la Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización, su principal función no es como tal limitar el relacionamiento internacional de las ETA's, por más atribuciones de control y fiscalización que le otorgue la Ley 465, sino al contrario, tiene por función fomentar al desarrollo y ejecución de este relacionamiento internacional paradiplomático, con la finalidad de aportar estratégica y complementariamente a los objetivos de la Política Exterior del Estado. Siendo necesaria, la reinterpretación del sistema de Relaciones Exteriores en Bolivia en el marco de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida.

4.2.2. Desafíos Políticos.

En muchos casos las limitaciones en la coordinación, anteriormente desarrolladas, son consecuencias de conflictos políticos e ideológicos, ejercitando el MRE, su función contralora y fiscalizadora sobre las ETA's y sus procesos del relacionamiento internacional, más con intereses y motivaciones políticas, que por institucionalidad, es decir, en caso de ser un gobierno

subnacional, con afinidad política al nivel central, habrá un apoyo y mayor libertad en favorecimiento del ejercicio de su paradiplomacia, sin embargo, si se trata de un gobierno al contrario de diferente línea política, puede concluir en una paradiplomacia “saboteada por los conflictos políticos” (Bernal, 2015: 605).

Por tanto y anexándolo que el problema de la descentralización de la competencia de relacionamiento internacional, se debe admitir que “la descentralización se encuentra rodeada de fuertes implicaciones ideológicas” (Lara, 2016: 127), por lo que para superar las barreras institucionales que pone el MRE contra las ETA’s, se deben superar primero las barreras ideológicas, que han contaminado de manera atroz la paradiplomacia en Bolivia y han limitado tanto su práctica como los beneficios buscados, no solo perjudicando a los gobiernos subnacionales como institución, sino que perjudicando a las poblaciones y su desarrollo territorial en si mismo.

4.2.3. Desafíos Projectivos.

Ahora bien, hay desafíos que surgen mas allá del espectro causado por el nivel central del Estado y uno que origina desde el núcleo sistémico de la paradiplomacia, es decir, desde las propias ETA’s, pues es meritorio admitir que, en muchos casos, no se está aplicando correctamente la paradiplomacia por parte de los gobiernos subnacionales, esto a causa de la “falta de personal calificado y planificación estratégica” (Machado y Feitoza, 2018: 67), lo que secunda en malas prácticas técnicas y jurídicas del relacionamiento internacional, en detrimento tanto de la reputación institucional del gobierno subnacional, como de las necesidades y exigencias de la población a ser atendidas.

En el marco de lo anterior mencionado, se pueden analizar experiencias como las de Franoly Huanca, ex funcionarios público del Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba, quien señala que “hay inconsistencias en la ejecución de los acuerdos internacionales, en el marco del relacionamiento internacional de las ETA’s” (IDEI, 2021), ello originado por diversas causas meramente institucionales, pero que secundan en perjuicios institucionales frente a las instancias internacionales con las cuales se firmó el compromiso y en detrimento del desarrollo internacional de las ETA’s. Por tanto, para una

buena paradiplomacia, se requiere procedimientos firmes, personal calificado y sistemas de relacionamiento internacional efectivos

4.3.Desafíos normativos.

En el caso de Bolivia, en el marco de la Ley 699 de básica de relacionamiento internacional de las entidades territoriales autónomas, se establece en su artículo 11, párrafo III que “...III. Los Instrumentos Autonómicos Internacionales serán regulados por las respectivas leyes de desarrollo de cada una de las entidades territoriales autónomas...” (Ley 699, 2015), sin embargo, ante esta disposición además de todos los conflictos antes señalados que igualmente limitan su cumplimiento, se puede identificar principalmente dos problemáticas.

Primero, aun existen muchas ETA's que carecen de normativa especializada y que en algunos casos como los del Municipio de Desaguadero, con una actividad internacional frecuente y fluída, requieren de tal instrumento para poder reglamentar su relacionamiento internacional. Tal condición obliga a este tipo de municipios a remitirse nuevamente a la Ley 699 que, por poco, subsana esta ausencia, sin embargo, estas ETA's, requieren de normativas especializadas que además de reglamentar su relacionamiento internacional de forma más específica, lo hagan conforme a la realidad y necesidades de su territorio y población, cualidad de la cual obviamente carece la Ley 699.

Y segundo, lo señalado por el profesor Oscar Alba, en cuanto señala que “muchas normas especializadas de relacionamiento internacional, están mal redactadas y no representan los intereses de la ETA y su población” (IDEI, 2021), lo que resulta igualmente en prácticas de relacionamiento internacional subnacional que no atienden correctamente las necesidades territoriales y poblacionales o que secundan en prácticas negativas o negligentes de relacionamiento internacional; en consecuencia, debiendo pasar estas normativas especializadas, por mejores procesos de control y revisión legislativa.

5. Propuestas de fortalecimiento al relacionamiento internacional de las ETA's.

Como se señaló, es necesario fortalecer el relacionamiento internacional de las ETAS, como sistema promotor del desarrollo de las Relaciones Internacionales y del desarrollo poblacional en Bolivia, pues las estrategias a ser propuestas son resultantes de la

investigación analítica de todo lo anterior desarrollado, toda vez que las mismas puedan contribuir al fortalecimiento de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida en Bolivia. Ello basado en el pensamiento del profesor Bernal, quien opina que el fortalecimiento del relacionamiento internacional está “en la elaboración de estrategias de actuación internacional apoyadas por estructuras administrativas de muy variada índole y composición” (Bernal, 2015: 615).

De las estrategias analizadas, se puede señalar por ejemplo la propuesta del profesor Alba, en cuanto opina que se debería “crear Agencias Regionales de gestión internacional, con las principales funciones de gestionar, cooperar e impulsar el relacionamiento internacional en beneficio de ETA’s de una sola región” (IDEI, 2021), dichas agencias conformadas por ETA’s de una región en común y lideradas por los Gobiernos Autónomos Regionales; por su parte el profesional Franoly Huanca, opina que estas agencias se podrían “viabilizar por intermedio del modelo jurídico-administrativo de las mancomunidades, estableciendo asuntos comunes de las ETA’s, en el marco del artículo 29 de la Ley 031 Marco de Autonomías” (IDEI, 2021). Dichas propuestas, tienen la finalidad de intensificar el beneficio a las poblaciones y territorios por intermedio del ejercicio de mecanismos de relacionamiento internacional que cubran asuntos comunes de varias ETA’s, aplicando en consecuencia potencialmente la Diplomacia de los Pueblos por la Vida.

Así mismo, el profesional Huanca, propone la “publicación de una Guía para la Internacionalización de los gobiernos Locales, basada en experiencias y el ordenamiento jurídico” (IDEI, 2021), guía que debe estructurarse en un trabajo conjunto con el MRE y que serviría como mecanismo de orientación a las ETA’s, para que empleen los mecanismos de relacionamiento internacional de forma óptima, con apego al ordenamiento jurídico nacional y en complementación a sus leyes especializadas, atendiendo particularidades territoriales y poblacionales. Es decir, un relacionamiento internacional estratégico y coordinado, y no así negativamente controlado y fiscalizado.

Finalmente, como última propuesta de fortalecimiento, se propone la generación de un sistema dependiente del MRE, que esté exclusivamente orientado a la gestión y coordinación con las ETA’s para su relacionamiento internacional, a través de la reconfiguración y replanteamiento de las funciones del control y fiscalización que ejerce el MRE y agregando la función de fomento al relacionamiento internacional de las ETA’s, bajo la lógica que estas propicien el desarrollo de poblaciones y territorios específicos, en

el marco de lo dispuesto en el numeral 2, artículo 4 de la Ley 699, en cuanto dispone “la necesaria concurrencia de acciones de las entidades territoriales autónomas junto al nivel central del Estado” (Ley 699, 2015) y para el fortalecimiento de la Diplomacia de los Pueblos por la Vida.

6. Conclusiones.

6.1.La paradiplomacia boliviana constituye una vía estratégica para fortalecer la acción internacional del Estado desde lo local, promoviendo que las ETA’s actúen como protagonistas en la gestión de su desarrollo territorial mediante vínculos internacionales que respondan a su propia realidad, este proceso amplía las posibilidades de cooperación y construcción de alianzas en beneficio de las poblaciones, integrando sus demandas en el marco de una diplomacia más inclusiva y participativa.

6.2.La Diplomacia de los Pueblos por la Vida, al ser un principio orientador del accionar internacional, otorga sentido a la paradiplomacia al priorizar el Vivir Bien, la inclusión y el diálogo entre pueblos por encima de los intereses políticos o burocráticos, por tanto, su aplicación práctica permite concebir la política exterior no solo como una herramienta estatal, sino como un proceso compartido entre distintos niveles de gobierno y la ciudadanía misma, favoreciendo el desarrollo social y humano.

6.3.El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser reconfigurado hacia una lógica de cooperación y fomento, dejando de lado las trabas institucionales que limitan la actuación internacional de las ETA’s, por lo que es necesario que el MRE actúe como articulador y acompañante técnico, brindando respaldo jurídico y político para potenciar la paradiplomacia, garantizando la coherencia entre los objetivos nacionales y las iniciativas territoriales.

6.4.Las ETA’s requieren fortalecer sus capacidades institucionales a través de normativas especializadas, personal calificado y mecanismos de gestión internacional que aseguren la planificación, ejecución y seguimiento de sus acciones paradiplomáticas, en ese entendido, la creación de agencias regionales y la elaboración de guías prácticas permitirán optimizar la coordinación intergubernamental y consolidar una estructura funcional que potencie la gestión internacional desde los territorios.

6.5. Consolidar la paradiplomacia como política pública implica avanzar hacia un modelo de relaciones internacionales descentralizado y participativo que articule el

accionar local con los objetivos globales del Estado, de esta manera, Bolivia podrá fortalecer su presencia internacional mediante una Diplomacia de los Pueblos por la Vida que promueva el desarrollo equitativo, la integración regional y la construcción de una soberanía compartida, con los pueblos como eje central del desarrollo nacional.

7. Bibliografía.

- Bernal Meza, R. (2016). La refundación del estado boliviano: autonomías, regionalismo y representación internacional. *Ciclos*, 27(47), 163–182.
- Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (Gaceta Oficial de Bolivia, 7 de febrero de 2009).
- Bolivia. (2013). Ley del Servicio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia (Ley N° 465, 19 de diciembre de 2013).
- Bolivia. (2015). Ley Básica de Relacionamento Internacional de las Entidades Territoriales Autónomas (Ley N° 699, 1 de junio de 2015).
- Choquehuanca Céspedes, D. (2022). Vivir Bien: Diplomacia de los pueblos por la vida. Vicepresidencia del Estado Plurinacional.
- Díaz Martínez, K. (2011). La Diplomacia de los Pueblos, relaciones internacionales alternativas desde el Sur. *Ciência & Trópico*, 35(1), 95–137.
- Inarra Zeballos, L. G. (2018). La internacionalización de las Entidades Territoriales Autónomas en el Sistema Jurídico Boliviano. *Revista Jurídica Derecho*, 7(8), 163–182.
- Instituto de Estudios Internacionales – IDEI. (2021). Panel Conversatorio “Legislación de Desarrollo y Experiencias en las Relaciones Internacionales de las ETAs”. Videoconferencia IDEI Bolivia.
- Machado de Oliveira, T. C. y Feitoza do Nascimento, R. (s.f.). La paradiplomacia y las relaciones de cooperación en las regiones de frontera entre Brasil, Bolivia y Paraguay. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*.
- Melgar Dorado, P. (2023). El Relacionamento Internacional de las Entidades Territoriales Autónomas en el Marco Legislativo Boliviano y una Experiencia Exitosa. *Revista Ecos Diplomáticos*, (30).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2022). Ley N° 699 básica de relacionamento internacional de las entidades territoriales autónomas del Estado Plurinacional de Bolivia. Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ovando, C. A., González Miranda, S., y Cornago, N. (Eds.). (2016). Relaciones transfronterizas y paradiplomacia en América Latina: Aspectos teóricos y estudio de casos. RIL Editores.

EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. Resumen.

La Seguridad ha sido siempre un tema de vital importancia, interés y esmero permanente para las Relaciones Internacionales. En la historia de la humanidad y en el transcurso de los años, diversos historiadores, académicos, pensadores, científicos, etc establecieron a través de estudios, múltiples enfoques teóricos que fueron nutriendo y alimentando el conocimiento y que permitieron diversas respuestas al problema de la inseguridad ante las amenazas tradicionales y no tradicionales emergentes.

Establecer estudios de seguridad, contextualizar y conceptualizar esta temática de vital importancia en la vida de la sociedad internacional necesariamente impone a definir qué entendemos por “Seguridad”.

En líneas generales, el adjetivo “seguro” implica ausencia de amenazas, inexistencia de actores o entidades hostiles.

Desde que nace la humanidad, las relaciones de la sociedad es una constante de guerras, conflictos, controversias, disputas, problemas divergentes, etc., por esta razón permanentemente se han realizado estudios en relación a esta temática, conforme a evolucionado el mundo en respuesta a sus intereses y aspiraciones, la concepción de Seguridad ha ido avanzando y variando.

El fin de la Guerra Fría y el suceso de la globalización han transformado la realidad de las Relaciones Internacionales, asignando un cambio en las teorías con que se ocupaba dicha realidad. El concepto de seguridad se muestra como una idea organizativa sobre los distintos fenómenos de la globalización, extendiendo una investigación que va más allá de los enfoques realistas del poder militar o de los principios idealistas de la investigación por la paz.

La intención es realizar un enfoque, escudriñando la evolución del concepto de Seguridad y las Relaciones Internacionales, desde una perspectiva histórica e internacional, siendo necesario establecer respuestas desde las interrogantes: qué es la Seguridad y cuáles son las amenazas; cuál es el sujeto referente de la Seguridad y determinar cuáles son los medios que garantizan la Seguridad.

2. Palabras clave.

Concepciones de seguridad; Seguridad Internacional; Relaciones internacionales; globalización.

3. Introducción.

El pensamiento objetivo, o dicho de otra manera el enfoque tradicional, entiende por Seguridad la ausencia de amenazas materiales concretas, agresiones militares, que son afectadas por el accionar de otros Estados, es sobre todo cuando la seguridad se ve afectada por una maniobra con amenazas de corte externo, establecidas y relacionadas con conflictos armados entre Estados. Esta concepción tiene una visión donde el centro principal de interés es el Estado (Estado-Céntrica) y en consecuencia es el Estado como el sujeto referente de la Seguridad. Con este enfoque la Seguridad es entonces la Seguridad del Estado, determinada en términos de integridad territorial y soberanía, en consecuencia,

es esencial el desarrollo de la capacidad militar que constituye el medio para alcanzar dicha Seguridad Nacional.

El pensamiento tradicional, encuentra sus orígenes en el sistema de Estados Moderno, cuyos principios se remontan a la Paz de Westfalia (1648). A partir de ese entonces, el orden internacional pasó a tener prioridad con una visión en la consolidación del Estado-Nación en torno a la idea de Soberanía fuertemente concatenada al componente territorial.

En relación a la disciplina de las Relaciones Internacionales, este enfoque de Seguridad vincula con los postulados básicos del Realismo, quien entiende que el carácter anárquico del sistema internacional sienta las bases para un vínculo conflictivo entre los Estados. La lucha por el poder se presenta como el mecanismo de autopreservación con el que cuentan dichos actores para salvaguardar su propia existencia.

Las teorías liberales, hicieron sólidos aportes a este enfoque, principalmente en el establecimiento de recursos humanos, logísticos y material bélico para garantizar la seguridad. Admitiendo la anarquía reinante en el orden internacional, manifiestan que el conflicto ineludible para el Realismo puede minimizarse e incluso evitarse.

La Seguridad ya no se planifica ni se visiona en relación al fortalecimiento del poder militar de cada Estado, más al contrario buscando por sobre todo la cooperación y la creación de mecanismos de Seguridad Colectiva entre Estados. La preponderancia de los intereses colectivos y comunes por sobre los intereses individuales, impondrá un orden global que concientice y sea de prioridad el accionar en forma conjunta, con una mirada y sentimiento colaborativo, y que cualquier conflicto o controversia sea solucionado pacíficamente a través del diálogo y entendimiento.

El estallido y posterior fin de la Guerra Fría, fue el inicio para evolucionar los Estudios de Seguridad, poniendo mayor atención a la propagación de nuevos tipos de conflictos hacia el interior de los Estados (guerras civiles, Estados fallidos) en deterioro de enfrentamientos interestatales, suscitados, a su vez, ya no por motivos territoriales, sino por otras cuestiones (étnicas, religiosas, etc.); la aparición y preeminencia creciente de nuevos actores de naturaleza no estatal (organizaciones paramilitares, organizaciones terroristas, organizaciones internacionales, sociedad civil) y la configuración del Terrorismo como amenaza interna además de externa impusieron la necesidad de examinar el concepto tradicional de Seguridad.

El enfoque de seguridad tiene ya otra visión con mayor amplitud (ENFOQUE DE SEGURIDAD AMPLIADO), tomando en cuenta tanto amenazas como riesgos. La Seguridad ya no responde únicamente solamente a eventuales ataques militares por parte de Estados, sino que incorpora otros ámbitos como desafíos necesarios de atención como la salud, medioambiente, economía, género, etc., el referente de la Seguridad pasa a ser el Ser Humano y la noción de Seguridad Nacional cede en favor de la de **Seguridad Humana**, entendida como la ausencia de amenazas a la integridad tanto física como moral del hombre.

El enfoque de Seguridad Ampliada, impone la necesidad imperiosa de atender y observar amenazas que van en desmedro del Desarrollo Humano y sobre todo de la dignidad de las personas, como la pobreza, vivienda, hambre, cambio climático, DD.HH.; en tal sentido, en la seguridad el elemento militar ya no es el

centro de atención, debido a que hay una mirada ampliada e integral del accionar ante peligros múltiples y variados, de carácter no bélico, siendo necesario planificar y ejecutar políticas y estrategias integrales, multisectoriales, multidimensionales, etc., para garantizar la Seguridad.

El enfoque constructivista, en respuesta a la concepción ampliada de la seguridad y contraria a la concepción tradicional, menciona lo subjetivo de la misma, ya que sostiene que la Seguridad como las amenazas no son objetivas, sino productos de construcciones sociales y en consecuencia son de carácter dinámico ya que el Constructivismo en relación a la seguridad, prevalece las identidades, ideas, principios y percepciones, por sobre lo material.

Esta postura está representada, por ejemplo, por “Barry Buzan Escuela de Copenhague [.....] quien cuestiona los postulados tradicionales, alegando que la Seguridad no sólo es relativa a los Estados, sino a las colectividades humanas, y se encuentra marcada por múltiples factores que provienen de cinco sectores: militar, político, económico, social y medioambiental”.

La Seguridad, fue una preocupación y atención permanente para las Relaciones Internacionales, permitiendo e imponiendo en el mundo académico su estudio y desarrollo, accediendo a una permanente progresión y diversidad de Estudios de Seguridad a lo largo del tiempo.

Los enfoques dinámicos y de cambios profundos incrustados en el orden mundial después de la funesta Segunda Guerra Mundial, permitieron mayores estudios que procedieron en el acrecentamiento de la agenda, incorporando una perspectiva de SEGURIDAD INTEGRAL.

4. **Desarrollo.**

La **Seguridad Internacional**, puede investigarse a través de la teoría de las Relaciones Internacionales.

En las Relaciones Internacionales, hay dos teorías tradicionales que ayudan a entender mejor y contextualizar la seguridad global: el realismo y el internacionalismo liberal; el realismo y el internacionalismo liberal normalmente y conceptualmente se consideran opuestos, ya que los realistas se orientan su esfuerzo en la competencia entre actores, mientras que el institucionalismo liberal se centra en la cooperación, ambas teorías comparten algunos supuestos que las hacen comparables.

Existen otras teorías alternativas, donde se han analizado diversos enfoques más contemporáneos, en especial el constructivismo social, que visualiza los aspectos relacionales de las identidades para vislumbrar cómo un estado ve a otro estado. Asimismo, existen teorías críticas, que asignan importancia al rol protagónico de la economía en la explicación de los fenómenos globales, y se cimientan en los estudios documentales de Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lenin y otros economistas políticos; otro marco teórico conceptual es el feminismo necesario de realizar también un análisis para conocer su enfoque.

Realismo y seguridad

El realismo se basa en una representación teórica amplia y compleja, se sustenta y hace referencia de los escritos analíticos de ilustres historiadores, como Tucídides, Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes. En el análisis que establecen

hacen referencia a las variantes e interpretaciones, entre ellas la real política, el realismo estructurado y el neorrealismo.

A pesar de la diversidad en la óptica crítica de análisis, el realismo como visión del mundo tiene ciertas características, los defensores del realismo consideran la seguridad como la cuestión clave en los asuntos globales.

Los realistas descartan las preocupaciones económicas, las cuestiones de desarrollo y las situaciones internas domésticas, como los derechos civiles, la educación y la atención médica, refiriéndose a estos temas como preocupaciones de segundo orden. Por lo tanto, para los realistas, la provisión de la propia seguridad se convierte en la responsabilidad más importante, tienen una visión pesimista de la naturaleza humana y reconocen la inevitabilidad de la guerra.

Los realistas le dan mayor relevancia e importancia al Estado y se esfuerzan principalmente en la planificación de sus políticas y estrategias, en la seguridad nacional como el nivel más importante de análisis.

Para los realistas, los intereses y aspiraciones de los Estados están en el orden de prioridades en el primer lugar a expensas de otros Estados, debido a que el orden internacional es anárquico donde no hay un poder superior de demanda donde acudir para una apelación en caso de un conflicto.

No le asignan credibilidad total al Derecho Internacional o de la capacidad de la comunidad internacional para detener una controversia. Para los realistas, es determinante que un Estado debe tener suficiente poder y potencial nacional para establecer su propia seguridad y permanecer libre del sometimiento o control de otro Estado.

Internacionalismo liberal y seguridad

El liberalismo es la antítesis del realismo, sus postulados y esfuerzos ideológicos están orientados en la cooperación, en lugar de en la competencia del poder militar para resolver los conflictos.

Los ideales del liberalismo también se basan sus postulados en una gran cantidad de ilustres académicos, principalmente de Immanuel Kant, el barón de Montesquieu, Hugo Grotius y John Locke. Como teoría, existen suficientes variantes e interpretaciones, particularmente el institucionalismo neoliberal, el liberalismo económico (que se centra en el comportamiento del mercado) y la teoría de la paz democrática.

Los defensores del liberalismo también consideran a la seguridad como un tema vital en los asuntos globales. Aunque a diferencia de los realistas, los liberales incorporan preocupaciones económicas, cuestiones de desarrollo y situaciones internas domésticas.

Para los liberales, los actores no estatales son tan importantes como los propios estados. Todos globalmente son responsables de la seguridad, y no debería depender únicamente de cada Estado individual. Los postulados liberales tienen una visión optimista de la naturaleza humana, creen que la guerra es posible evitarla con compromiso y cooperación, para los liberales, la promoción de normas y valores globales es importante.

En razón de lo anteriormente mencionado, la creación de instituciones cobra una importancia primordial, esta rama del liberalismo, conocida como institucionalismo neoliberal, destaca la importancia de las instituciones internacionales y del Derecho Internacional para fundir el comportamiento como la forma más ecuánime para garantizar la supervivencia del Estado; para los liberales, el sistema internacional sigue siendo anárquico, pero las organizaciones internacionales podrían ayudar a mentalizar y priorizar un moldura global de cooperación. Teóricos más recientes, como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, definen esta cooperación en su idea de interdependencia compleja.

Las instituciones internacionales desempeñan un papel fundamental en la política y los esfuerzos internacionales. Entre los ejemplos se incluyen las acciones de las Naciones Unidas, como el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la imposición de la paz. También implica la adopción de importantes tratados y convenciones internacionales que orientan el comportamiento global, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y la incorporación de las Leyes de la Guerra.

Teorías alternativas y seguridad

Desde la década de 1970, los pensadores, científicos, académicos han trabajado en el desarrollo de explicaciones alternativas de las relaciones internacionales. Estas alternativas no son exactamente teorías, sino perspectivas más amplias. En vista de esto, los académicos han organizado estos enfoques en dos categorías generales: el constructivismo social y las perspectivas críticas o radicales.

Los constructivistas centran su atención en el papel de las identidades en las relaciones internacionales. Las identidades dan forma a los intereses de un estado y pueden influir en los objetivos, tácticas y estrategias de política exterior del país. Un buen ejemplo es la identificación de Suiza como actor neutral en los asuntos internacionales. Suiza elige no alinearse con otro país. Esto puede explicar por qué Suiza no fue invadida en la Segunda Guerra Mundial y por qué el país no se ha unido a ninguna alianza militar, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) liderada por los Estados Unidos y asociaciones económicas, como la Unión Europea (UE).

Los constructivistas enfatizan los aspectos relacionales de las identidades, que se entienden como la forma en que un estado ve a otro estado. Esto se configura de maneras importantes por las interacciones que han tenido y puede crear percepciones de similitudes y diferencias entre estados. Por lo tanto, las amenazas son una construcción social. Por ejemplo, el nacionalismo ha llevado a la creación de identidades conflictivas y el derecho a la autodeterminación ha llevado a la guerra. Los constructivistas cuestionan casi todos los supuestos realistas, en particular en el sentido de que los estados deben dar forma al sistema internacional. Y así, los constructivistas sostienen que la anarquía no es la comprensión predeterminada de los asuntos internacionales y que no existe un mundo de suma cero. La seguridad, entonces, es la forma en que un estado define el sistema en el que vive. Por lo tanto, la securitización tiene menos que ver con las amenazas reales, sino con nombrar a alguien o algo, como el comunismo o el terrorismo, como una amenaza. La forma en que un estado define esa amenaza es en última instancia lo que podría conducir al conflicto. Los constructivistas sostienen que el enfoque debe centrarse en las amenazas tangibles, como las que plantean la pobreza y la privación de derechos.

Los enfoques críticos o radicales de la seguridad global no son tan prominentes, pero son importantes porque resaltan las posibles fuentes de conflicto. Existen varias categorías, cada una de las cuales se centra en un aspecto particular de la actividad humana. Por ejemplo, en el marxismo, llamado así por el erudito Karl Marx, el conflicto se origina en la economía, en particular en la evolución del capitalismo. Los marxistas sostienen que la industrialización de una sociedad conduce a dos clases económicas principales: una burguesía, un grupo de personas que poseen los medios de producción, y un proletariado que proporciona la mano de obra. Esta mano de obra es explotada por la burguesía y con el tiempo se construyen estructuras para mantener esta manipulación. Para Marx, estas estructuras ocultan contradicciones inherentes al capitalismo, y los crecientes niveles de desigualdad entre las dos clases conducirán inevitablemente a la lucha.

Aunque esta fuente de conflicto se origina en el ámbito interno, puede tener dimensiones globales. Para Vladimir Lenin, el imperialismo es un resultado directo del capitalismo. La teoría de Marx sobre el plusvalor del trabajo sostiene que los trabajadores en realidad no ganan lo que vale su trabajo. Como los costos de producción son fijos, con el tiempo los dueños de la producción suprimen los salarios para aumentar las ganancias, ya que este es el único costo que es variable. Esto luego conduce a un subconsumo en el país y a un exceso de oferta de productos. Por lo tanto, los países buscan nuevos mercados para los productos a través de la colonización, donde los colonos se ven obligados a comprarlos. Otros teóricos se centran en las consecuencias del imperialismo y el colonialismo después de la independencia. Los antiguos países coloniales siguen dependiendo de sus gobernantes imperiales, que aún dominan las relaciones económicas entre ambos, incluso décadas después de la independencia. Conocida como teoría de la dependencia, se utiliza para explicar por qué ciertos estados, en particular los países poscoloniales, siguen subdesarrollados y en un estado de seguridad debilitada.

Criticas Feministas.

Las críticas feministas, que se centran en los conflictos que se originan en divisiones sociales como el género, las feministas abogan por el empoderamiento de las mujeres, ya que consideran que las mujeres no tienen los mismos derechos y oportunidades. A medida que los hombres crearon las reglas culturales y jurídicas de una sociedad, estos sistemas patriarcales produjeron políticas que discriminan a las mujeres. A nivel mundial, las feministas señalan varios ejemplos relevantes: en primer lugar, está el papel reducido que desempeñan las mujeres en la formulación de políticas exteriores; en segundo lugar, está la masculinización de los conflictos, donde la guerra y la violencia se glorifican y se tratan como un enfoque aceptable; y por último, existe una alta tasa de violencia contra las mujeres, especialmente durante los conflictos, donde, como grupo, a menudo son el blanco de las fuerzas beligerantes.

La ONU y la Seguridad Internacional.

La Organización de las Naciones Unidas, a nivel de los estatutos que la constituyen, ha establecido una serie de definiciones acerca de aspectos relativos a la seguridad, a fin de estructurarla, sugerir conductas a los Estados miembros, y para obtener de ellos criterios y procedimientos para intervenir, si se hace necesario, en los conflictos de carácter internacional. En síntesis, los

principios rectores contenidos en la Carta y que fijan las doctrinas relativas a seguridad y defensa, son las siguientes:

Fomento para la solución pacífica de controversias.

Consentimiento para el uso de la fuerza sólo en caso de legítima defensa. Expresamente aconseja la no utilización de la fuerza con propósitos de agresión u ofensa.

Ejercicio de la legítima defensa colectiva, es decir, del derecho de tomar acción combinadamente contra quién actúe como agresor de un país miembro.

Posibilidad de gestionar multilateralmente la paz por medio de soluciones como embargos, sanciones o mediante operaciones militares de mantenimiento de la paz.

Aceptación de la posibilidad de conformación de sistemas regionales de seguridad, que actúen de acuerdo con los principios de la Organización.

A pesar de haber establecido claramente principios, la realidad ha demostrado que no siempre estos principios se han respetado, conciliando la letra y el espíritu con que fueron concebidos.

Los principios de la Carta son aplicables al estudio enunciado en el documento de 1985, como a los antecedentes presentados en el trabajo del año 1992.

La concepción de seguridad que se maneja en los dos trabajos no llega a ser coincidente. En el de 1985 (A/40/55), se hace énfasis en la indivisibilidad de la seguridad en sus aspectos componentes (la diversificación de las dimensiones de la amenaza, la interdependencia y la territorialidad); en el otro (A/47/394, de 1992), el centro de gravedad se hace principalmente en la exclusión de la posibilidad de actuar de manera ofensiva. De tal forma, en este último documento no parece que se haya hecho algún reconocimiento de la creciente interdependencia que ha venido dándose entre las naciones o de la indivisibilidad de la seguridad, a pesar de algunas breves menciones a lo largo del texto respecto de la importancia del fortalecimiento de los arreglos de cooperación, regionales o de otra índole, por ejemplo. Como se ha visto, el tema de la seguridad no es un asunto cerrado. La misma ONU a través de sus análisis no ha logrado arribar a concepciones y doctrinas definitivas e indiscutibles. No obstante, se avanza permanentemente en la búsqueda de nuevas modalidades y enfoques para hacer de este tema algo que involucre a la mayoría de los actores internacionales, en un esfuerzo mancomunado por crear un ambiente global de estabilidad y prosperidad. Conforme al marco evolutivo en que se ha desarrollado la problemática de la seguridad internacional y frente a los nuevos escenarios generados a partir del término de la Guerra Fría, la sociedad mundial ha ido interesándose cada vez más en potenciar la activación global del sistema de seguridad colectiva. No obstante, estas buenas intenciones, los resultados no han sido aún lo suficientemente satisfactorios, como quedó demostrado en la primera intervención en el Golfo Pérsico en contra de Irak. En esa oportunidad, mediante la Resolución N° 678 de 1990, el Consejo de Seguridad autorizaba a una coalición de Estados a intervenir en el conflicto y a hacer empleo de la fuerza, en caso necesario. Sin embargo, esta situación guardaba poca relación con lo establecido en el Capítulo VII de la Carta, excepto en lo relativo a la autorización entregada para hacer uso del derecho de legítima defensa colectiva, bajo el amparo de lo señalado en el artículo 51, coincidiendo esto con lo ocurrido en otra época con motivo de la Guerra de Corea.

Esta nueva vertiente aplicada por las Naciones Unidas para velar por la seguridad internacional, ha supuesto una modalidad donde es un grupo de

Estados el encargado de dar curso a las acciones dispuestas y no fuerzas aportadas por los Estados para actuar bajo el mandato directo de la ONU. Ello conlleva ciertas ventajas y desventajas, pero sin duda lo que llama más a reflexionar son aquellas instancias que indican que se estaría produciendo una pseudo privatización del empleo de la fuerza al quedar ésta en manos de los Estados (o grupos de ellos). Además, esta situación podría prestarse para actuaciones de dudosa legitimidad de parte de los ejecutores más poderosos, apelando a los alcances de las resoluciones o autorizaciones emanadas de las Naciones Unidas. En general, el riesgo que supone esta nueva modalidad es que una o varias potencias se hagan del monopolio de las medidas coercitivas del Consejo de Seguridad, influyendo de manera decisiva en las acciones y posibles participantes en eventuales operaciones.

La realidad que se visualiza ante la posible ocurrencia de un escenario como este, lleva a pensar que el sistema internacional estaría transitando hacia nuevas y más complejas modalidades para enfrentar la problemática acerca de la respuesta ideal ante la prevención y control de conflictos. Respecto de lo señalado, desde hace varios años, se ha venido desarrollando una creciente actividad en materia de operaciones de paz, las que han experimentado en el tiempo importantes cambios cualitativos afectando, incluso, a su propia naturaleza. A manera de comparación, se observa que hasta antes de 1990 era posible identificar una actividad más bien de tipo homogénea, mientras que hoy día resulta fácil distinguir diferentes variedades de operaciones, con matices particulares en cada una. Actualmente, la acepción Operaciones de Paz ha venido a substituir al término Peacekeeping Operations, acuñada durante la década de los setenta, por cuanto la primera abarca situaciones y conceptos más acordes a las nuevas realidades.

En consecuencia, los actuales escenarios político estratégicos han obligado a replantear la concepción de las misiones de paz. Es así que, en 1992 el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros Ghali, desarrolló una clasificación para este tipo de operaciones, basado en las nuevas condicionantes, la que se encuentra actualmente en uso y que considera misiones a realizar por otras organizaciones regionales de seguridad, distintas de la ONU.

Finalmente, cabe agregar que hoy día aún se discute en el seno de la comunidad internacional acerca de la concepción futura de las Operaciones de Paz, apreciándose un direccionamiento hacia una redefinición global del sistema de Seguridad Colectiva, tomando como base aquel concebido a partir de la Carta de San Francisco de 1945, por los fundadores de las Naciones Unidas. Durante el tiempo transcurrido del período entre el término de la Segunda Guerra Mundial y la actualidad, han sido muchos los cambios que ha experimentado el sistema de **Seguridad Colectiva**, sin que ello haya significado apartarse en extremo de su espíritu inicial. No obstante, no puede decirse que se trata del mismo concepto de entonces, pues han evolucionado los escenarios político estratégicos, las amenazas a la seguridad, las modalidades para enfrentarlas, las herramientas jurídicas, los recursos políticos y económicos y la tecnología para hacer más eficiente y menos costoso el esfuerzo de seguridad.

El concepto amplio de seguridad frente al concepto de seguridad colectiva en el marco de la ONU (2009).

Teniendo en cuenta del análisis teórico de la ampliación del concepto de seguridad después de la finalización de la Guerra Fría, es importante explicar

cómo esta nueva conceptualización se ha visto reflejada en la estructura de la ONU; concretamente, como ha tratado de abordar ésta el tema de la seguridad tomando como punto de partida su renovado carácter multidimensional. Siendo los componentes de la seguridad colectiva: la seguridad humana, seguridad biológica, seguridad internacional, seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad ambiental y seguridad democrática.

Estos conceptos fueron tomados de los diferentes informes producidos por la Organización y, especialmente, de las diferentes Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad expedidas a partir del año 2000.

Las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, 80 años después sabemos que las amenazas a la seguridad de hoy en día, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados.

El desafío central del siglo XXI para la ONU es plasmar un concepto nuevo y más amplio de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategia e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo, donde se obtenga un nuevo consenso que deberá basarse en el entendimiento que los Estados siguen siendo los principales actores en la lucha contra las diversas amenazas, pero al mismo tiempo teniendo en cuenta que en la actualidad, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solos, lo cual hace indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

Para las Naciones Unidas los tres pilares en los que se debe basar un sistema de seguridad colectiva son:

Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse en los planos mundial, regional y nacional.

Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable por sí solo a las amenazas actuales.

No se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos. No podemos olvidar que la ineficacia de las instituciones de seguridad colectiva compromete la seguridad de todas las regiones y todos los Estados

El principal desafío para las Naciones Unidas recae entonces en implementar un marco de acción preventiva frente a las amenazas el cual esté fundamentado en el desarrollo, indispensable para un sistema de seguridad colectiva, teniendo en cuenta que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles (Grupo de alto nivel sobre las amenazas).

El carácter multidimensional de la seguridad. Nuevos componentes de la seguridad colectiva

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior, o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto.

La seguridad se ha relacionado más con el Estado nación que con las personas. Las superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una Guerra Fría en todo el mundo

En este período, la seguridad se refería a la integridad física y la soberanía política del Estado nación y se relacionaba principalmente con las Fuerzas Armadas. Existía una definición de la seguridad nacional derivada de las amenazas militares al Estado, la sociedad y la industria.

En comparación, en la última década se observa que este concepto se ha ampliado, incorporándose aspectos económicos, sociales y ambientales.

El Estado deja de ser el centro de atención e importancia en la seguridad, la seguridad nacional ha dejado de ser solamente la del Estado, para incorporarse en otros ámbitos de la sociedad, estos nuevos enfoques de seguridad en los que se incorporan problemas estratégicos y que no son esencialmente de carácter militar, visionando la seguridad ciudadana, medio ambiente, narcotráfico, corrupción, miseria, etc., siendo necesario una redefinición de lo que la seguridad nacional y su diferencia con la defensa (Comblin, 1978).

Las llamadas nuevas amenazas surgen de la inestabilidad política, de la extrema pobreza, de la falta de cohesión nacional, de la destrucción del medio ambiente, de la biodiversidad y de los recursos naturales; del narcotráfico y las mafias internacionales, del tráfico de armas, de la descomposición del orden público y del terrorismo.

Siendo de imperiosa necesidad establecer una nueva agenda de la seguridad internacional, con enfoque de carácter transnacional y que genere una demanda ineludible de mayor cooperación. Sólo la asociación permitirá responder de manera adecuada a los nuevos desafíos de la agenda internacional.

En consecuencia, la doctrina de la seguridad nacional está en crisis, debido a los cambios sufridos en las relaciones internacionales. Con la finalización de la Guerra Fría, se comienza a vislumbrar un cambio en el concepto de seguridad, ampliando lo que se entiende por seguridad, principalmente debido a las siguientes razones:

La desaparición del bipolarismo (la confrontación Este–Oeste), el cual contenía los conflictos a través de un contra balance de poder, desató intereses locales.

El surgimiento de nuevos enemigos y de nuevas amenazas.

El debilitamiento del Estado nación.

Surgimiento de una multipolaridad económica y política mundial, junto con una unipolaridad militar.

El resurgimiento de nacionalismos y conflictos religiosos.

Las amenazas, son ahora complejos problemas sociales de orden transnacional y no amenazas interestatales como antes, incluyendo el deterioro ambiental, el tráfico de armas, el terrorismo, el crimen organizado transnacional, la violencia, las enfermedades infecciosas, los desastres naturales, las crisis económicas, las migraciones, entre otros.

Durante la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en el año de 1992, los Estados acordaron una nueva conceptualización del término seguridad, entendiéndola como:

De carácter global.

Cooperativa.

Múltiple.

Indivisible.

Y con vinculaciones mundiales, regionales y locales.

Los Estados, al optar por la premisa de igualdad de derechos, no pueden reforzar su seguridad en detrimento de otros Estados (dilema de seguridad), reforzándose el carácter cooperativo de la misma.

En este sentido, globalidad e indivisibilidad fueron los conceptos que se vincularon a la seguridad, incluyendo de manera directa aspectos relacionados con el mantenimiento de la paz internacional, el respeto a los Derechos Humanos, la democracia, el desarrollo económico, la justicia social, la protección al medio ambiente y todos los aspectos que afecten de algún modo la estabilidad de las sociedades democráticas.

5. Conclusiones.

- a. La evolución de los acontecimientos históricos, así como de los hechos políticos mundiales, junto con el avasallador avance de la globalización, han dado forma a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, y en especial durante la última década, a vertiginosos cambios conceptuales en la temática de la seguridad internacional.
- b. Las percepciones para enfrentar la problemática de la seguridad, tanto a nivel de los Estados como a nivel internacional, han generado nuevas concepciones relativas a Seguridad Colectiva nacida en el seno de la Sociedad de las Naciones, no constituye conceptualmente el mismo referente al que recurrimos hoy y a partir del cual se desarrollan las acciones que apuntan al mantenimiento de la paz y la seguridad mundial.
- c. Con la creación de la Sociedad de las Naciones nació el concepto de Seguridad Colectiva, el mismo permanece actualmente, pero con variaciones a su concepción original, debido a que la seguridad de un Estado concreto pasó a constituir un aspecto considerado como bien público debido a que su supervivencia y seguridad ya no quedarían necesariamente bajo la responsabilidad exclusiva del propio Estado afectado, sino más bien se empezó a actuar bajo una conciencia colectiva.
- d. La Organización de las Naciones Unidas representó la materialización de las aspiraciones de la sociedad internacional en el tema de la seguridad, constituyéndose en el generador y líder en establecer políticas y estrategias para la seguridad internacional.
- e. Otra forma de visualizar la tendencia evolutiva en la concepción de seguridad internacional y defensa radica en los cambios que ha sufrido la definición conceptual y estructural de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, desde su creación hasta la fecha. Los recursos legales, las modalidades y los órganos definidos para tomar acción y que se encuentran contenidos en la Carta de las Naciones Unidas., dieron paso a nuevos enfoques.

- f. Los sucesos acaecidos y tendencias, motivados por los diferentes procesos universales que se han desarrollado a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, los enfoques de la seguridad internacional han ido evolucionando de manera tal que la dinámica que han adquirido está lejos de llevarlos a una concepción final y definitiva.
- g. Debido principalmente a la finalización de la Guerra Fría y al proceso globalizante que actualmente experimenta el sistema internacional, el cual genera una creciente vulnerabilidad de la sociedad en razón a la capacidad de las eventuales amenazas de extender sus redes más allá de las fronteras nacionales, Se infiere, que el concepto de seguridad es más amplio, con una mirada multidimensional y con el propósito de definirla hacia aspectos no militares,
- h. Se define la seguridad, en términos no militares con referencia a la no violencia, la democracia, los Derechos Humanos, los movimientos de población, los asuntos económicos y ambientales.
- i. Estos nuevos conceptos de seguridad no niegan la existencia de la seguridad nacional, pero hacen referencia a aspectos que ésta no ha tenido en cuenta, probando nuevamente el carácter multidimensional que identifica hoy en día el concepto de seguridad.
- j. Las amenazas son tan antiguas como la concepción del Estado mismo. Las amenazas que han surgido recientemente se han complejizado al compás de las dinámicas del mundo. Estos elementos no pueden ser eliminados, pero sí pueden ser controlados con el manejo eficiente de las capacidades del Estado, la modernización de la doctrina militar, una evaluación efectiva de las consecuencias de las políticas públicas que se puedan adoptar y un control de las intervenciones externas que busque hacer el Estado.
- k. Los Organismos Internacionales están buscando un paradigma de seguridad que se ajuste a los desafíos de las nuevas amenazas.
- l. No hay certeza de que se trate de nuevas amenazas realmente o la evolución de las amenazas tradicionales. Sin embargo, lo cierto es que el enfoque que se le debe dar a la forma como se enfrentan debe incluir la modernización de los Estados y la capacidad para adoptar un enfoque de Seguridad Multidimensional.

Mgr. MARIO ENRIQUE PEINADO SALAS
GENERAL DEL EJÉRCITO DE BOLIVIA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- La Teoría del Conflicto en la sociedad contemporánea (Asael mercado Maldonado/Guillermo González Velásquez).
- La Teoría del Conflicto: esbozo de síntesis Edel Cadena Vargas Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UAEM.
- Seguridad Internacional (International Security). Thomas Gil-*Technische Universität Berlin*.

- LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y SU EVOLUCIÓN, Los hechos a través de más de medio siglo. Javier Lüttecke Barrientos.
- La evolución del concepto de seguridad y la transformación de la seguridad colectiva en la ONU - María Juliana Tenorio.
- Conceptos de seguridad y defensa. Angel Pablo Tello.
- La Seguridad Internacional desde una perspectiva constructivista y orientalista. Larissa del Pilar Cevallos Pérez.
- MANUAL DE SEGURIDAD HUMANA. Dependencia de Seguridad Humana. Naciones Unidas (enero de 2016).
- La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación. Angie A. Larenas Álvarez.
- Estudio sobre los problemas y riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio, y sobre la prevención y solución de conflictos. <http://scm.oas.org/pdfs/2003/CP11063.pdf>.
- Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2024
[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/79/L.2)] 79/1. El Pacto para el Futuro.
- Resoluciones Consejo de Seguridad NN.UU.
- RESOLUCIÓN 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la “Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la carta de las naciones unidas”.
- Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ONU.
- Aron, Raymond. Estudios Políticos. México D.F. Fondo de Cultura Económica. 1997. 546 págs.
- Attinà, Fluvio. El Sistema Político Global. Barcelona. Editorial Paidós. 2001. 225 págs.
- Auel, Heriberto Justo. El Estado-nación Regional Frente a las Amenazas Estratégicas Globalizadas. Artículo Publicado en la Revista “Geopolítica”. Editorial Pleamar. Nº 64. Año XXIII. 1998. Págs. 11 – 21.
- Auel, Heriberto Justo. Los Conflictos Internacionales Globalizados en la Posguerra Fría. Artículo Publicado en la Revista “Geopolítica”. Editorial Pleamar. Nº 66. Año XXIV. 1999. Págs. 12 – 21.
- Bahamondes, Oscar José. La Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI. Artículo Publicado en la Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea (Fuerza Aérea Argentina). Nº 210. 3ª Edición. 2000. Págs. 6 –15.
- Bartolomé, Mariano César. La Seguridad Internacional en el Año 10 D.G. Buenos Aires. Instituto de Publicaciones Navales. 1999. 444 págs.
- Bartolomé, Mariano César. La Influencia de la Globalización económica en la Evolución de los Conceptos de Seguridad. Artículo Publicado en la Revista “Geopolítica”. Editorial Pleamar. Nº 66. Año XXIV. 1999. Págs. 29 – 34.
- Brzezinski, Zbigniew. La Guerra Fría y sus Resultados. 1992. www.foreignaffairs-esp.org. 2002.

Título: Apuntes sobre el cumplimiento del salario mínimo en América Latina (2000–2025): descripción y reflexiones de su arquitectura institucional.

Autor: Mauricio Ajhuacho Callapa

Año: 2025

Resumen: El debate sobre la eficacia del salario mínimo (SM) suele centrarse en sus efectos económicos y sociales. Sin embargo, los beneficios esperados del SM solo pueden materializarse cuando existe un cumplimiento efectivo de su aplicación. Dicho cumplimiento se ve afectado por la estructura institucional encargada de su fijación, actualización y supervisión. El presente trabajo detalla esa estructura en los países latinoamericanos, identificando posibles elementos que pueden facilitar o limitar la efectividad del SM, reflexionando al mismo tiempo sobre la institucionalidad del SM en la región latinoamericana.

Palabras clave: Salario Mínimo, Estructura del salario mínimo, Latinoamérica, Institucionalidad del salario mínimo.

Introducción

La discusión en torno a la efectividad del salario mínimo (SM) suele centrarse en sus impactos económicos y sociales. No obstante, más allá de la discusión acerca de si el SM funciona o no, es necesario señalar que los efectos positivos atribuidos a esta política solo pueden materializarse cuando existe un cumplimiento efectivo de su aplicación. En ausencia de dicho cumplimiento, el SM pierde su capacidad de incidir en las condiciones laborales y, por tanto, no puede cumplir con los objetivos para los cuales fue diseñado y aplicado.

El grado de cumplimiento del SM depende -entre otras cosas- de la estructura institucional encargada de su fijación, actualización y supervisión. Esta estructura puede facilitar o limitar la aplicación real del SM, ya sea por la solidez de sus mecanismos de negociación, por la claridad normativa, por la capacidad operativa de las instancias de inspección laboral o por la coherencia entre los actores involucrados. En este sentido, comprender cómo se organiza el sistema institucional en cada país es fundamental para identificar las condiciones que posibilitan el cumplimiento o, por el contrario, los factores que lo obstaculizan.

El presente trabajo describe algunos elementos de dicha estructura institucional en los países latinoamericanos, con el objetivo de reconocer los elementos que pueden favorecer o restringir la efectividad del salario mínimo en la región y reflexionar brevemente sobre sus posibles implicaciones para el cumplimiento de la normativa del SM.

La institución del SM

El salario mínimo (SM) es un instrumento de política económica aplicada en más del 90% de los 187 países miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El SM puede ser definido como “(...) la cantidad mínima de remuneración que un empleador debe pagar a sus

trabajadores por el trabajo desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, mismo que no puede ser reducido por un acuerdo colectivo o un contrato individual" (Traducción propia) (ILO, 2014: 33). El SM fue instituido por el convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (núm. 26) de 1928 y establecida como obligatoria para los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del convenio sobre la fijación de salarios mínimo (núm. 131) de 1970.

El SM tiene como objetivo central garantizar que los trabajadores perciban un ingreso económico que les permita cubrir sus necesidades básicas, reducir la desigualdad por ingresos y promover la inclusión social (Sordyl, 2019). El SM puede ser planteado como una herramienta que potencialmente contribuya a la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. En este sentido, el SM se plantea como una herramienta especialmente relevante para los países en desarrollo.

La región latinoamericana es la cuarta región en el mundo con más personas en situación de pobreza (PNUD, 2023), aunque la pobreza es un fenómeno complejo que no tiene una sola explicación, políticas como el SM pueden cobrar una especial relevancia en esta región a la hora de superar situaciones de pobreza y la desigualdad para los trabajadores y sus familias si es que SM generan un efecto compresor de salarios y redistribuidor de los ingresos como resultado de la aplicación de la normativa del SM. Sin embargo, la contribución del SM a la mejora en la calidad de vida de la población puede ser cuestionada, en tanto si contribuye a este propósito.

En las investigaciones de los efectos del SM en países en desarrollo se observa la falta de consenso antes mencionada. Una corriente de autores refiere a hallazgos positivos de la fijación del SM. La creación de un suelo a la distribución de los ingresos y una mayor distribución de los ingresos en los percentiles más altos de la distribución salarial. (Bosch y Manacorda, 2010); el

aumento del nivel del salario medio (Comola y Mello, 2010) y (Maloney et al., 2001); un efecto de compresión de la distribución salarial (Lemos, 2009); y disminución de la desigualdad de ingresos (Litwin, 2015).

Por su parte, otras investigaciones identifican efectos adversos con la fijación del SM en países en desarrollo. La reducción del nivel de empleo (Gindling y Terrell, 2009); deprime tanto el sector formal, como el sector informal de la economía (Neumark y Munguía, 2020); no existe el efecto de compresión en las medianas y pequeñas empresas (Leckcivillize, 2015).

En la actualidad el consenso entre los investigadores del SM se inclina a considerar que el impacto del SM sobre el mercado laboral depende de factores específicos pertenecientes a cada país; características tales como el nivel del SM, las características en la fijación, las instituciones que fijan el SM y ciertas peculiaridades de cada caso (Belser y Rani, 2015).

A partir de ello, es necesario considerar que los efectos positivos del SM solo pueden manifestarse si existe un cumplimiento efectivo de la normativa. Por lo tanto, el análisis de la estructura institucional que define, regula y actualiza el SM es fundamental para comprender los mecanismos que facilitan o dificultan dicho cumplimiento.

Para 2025, la mayoría de los países latinoamericanos tienen legislación nacional vigente que instituye un sistema de SM dentro de los países de la región. Sin embargo, las características de la estructura del SM varían en cada país, haciendo necesaria una caracterización de los diversos sistemas de SM. (Cunningham, 2007) En los acápites siguientes se desarrollan las principales características del SM en los países de estudio, esto incluye el número de SM en cada país, el proceso de su fijación, la cobertura legal del SM dentro de cada país y las implicaciones del SM para el mercado de trabajo dual en la región.

Tipologías de SM en los países latinoamericanos.

Para abordar la categorización sobre los tipos de SM que pueden existir dentro del mismo espacio nacional, recurrimos a la propuesta de Grimshaw y Muñoz de Bustillo (2016), que presentan dos categorías. Primero, si el país analizado aplica un SM único (un solo SM para todo el territorio y todas las industrias), múltiples SM o una combinación entre el SM simple y el múltiple. La segunda categoría corresponde a un SM múltiple, diferenciando si la fijación del SM varía por industria, actividad económica o por regiones dentro del país.

El sistema de SM simple o nacional es un sistema que establece un único nivel de SM para todos los trabajadores del territorio del país y para todos los sectores (ILO, 2014). Por su parte, el sistema de SM múltiple o complejo establece distintos niveles del SM, generalmente, los niveles se establecen atendiendo a la actividad económica y a la región, pero también existe la diferenciación por ocupación, por tamaño de las empresas y por población. Los países que eligen establecer múltiples SM se deben a la diferencia en el costo de vida más alto de algunas regiones, capacidad de pago más alta de algunas empresas, productividad más elevada de algunos sectores y grupos ocupacionales o por mayor vulnerabilidad de algunos grupos poblacionales. (ILO, 2014)

Tabla 1

Clasificación del número de SM en Latinoamérica

País	Número de SM			Observaciones
	Simple	Múltiple		
		Por industria	Por región	
Argentina	X	X		Existe un SM general que excluye a los trabajadores del servicio doméstico y del sector agropecuario.
Belice	X	X		Diferenciación del SM para trabajadores en industria agraria e industrias orientadas a las exportaciones. Diferenciación por ocupación, asistentes de ventas, trabajadores domésticos y estudiantes empleados como asistentes de ventas.
Bolivia	X			Piso salarial único para todos los sectores y todas las regiones del país.

Brasil	X	X	X	En la práctica pocos estados del país fijan un SM diferente al SM nacional.
Chile	X	X		Existe un SM menor al general para los menores de 18 años y mayores de 65 años. Además, los trabajadores domésticos tienen un SM diferenciado.
Colombia	X			SM único para todos los sectores y todas las regiones del país.
Costa Rica		X		Existe una diferenciación del SM por nivel de formación de los trabajadores.
Ecuador	X	X		Existe un piso salarial nacional, a partir del cual se determinan los SM para cada sector.
El Salvador		X		Los sectores de maquila textil y confección y aquella industria beneficiada por el café es diferente al resto de actividades económicas en el país. Así como la recolección y actividades agrícolas.
Guatemala		X	X	Por región se diferencia el Departamento de Guatemala del resto del país. División desde 2023. Por actividad económica se diferencia en agrícola, no agrícola y exportadora y de maquila.
Honduras		X		El Salario se diferencia por actividad económica y por número de trabajadores que tiene en nómina una empresa. El Sector Textil Maquilador tienen un trato diferenciado.
México			X	El SM desde 2019 se encuentra diferenciada por las regiones en la frontera con EE. UU. que tienen un mayor nivel del SM que el resto del país.
Nicaragua		X		El SM se diferencia para cada actividad económica.
Panamá		X	X	El SM contempla dos regiones (las regiones más importantes y el resto del país) y se divide por actividad económica.
Paraguay		X		El SM diferencia por actividad económica.
Perú	X	X		Existe un SM general y SM para trabajadores agrarios, mineros y periodistas profesionales.
Uruguay		X		El SM es diferenciado para cada actividad económica.
Venezuela	X			El SM diferencia a los estudiantes y aprendices del resto de los trabajadores.

Nota. Extraído de Ajhuacho (2024)

La clasificación del número de SM en Latinoamérica encuentra que Bolivia, Colombia y Venezuela tienen un sistema de SM simple. El sistema de SM simple instituye un único SM para todos los trabajadores del territorio del país y para todos los sectores (ILO, 2014). En Bolivia y Colombia existe un único SM para todos los trabajadores en estos países. En Venezuela, si bien existe un SM para los trabajadores, también se contempla un SM para estudiantes que trabajan y aprendices en los trabajos, pero al ser casos de excepción, se excluyen de un caso de SM múltiple.

Por su parte, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, Guatemala y Panamá tienen un sistema de SM múltiple. El sistema de SM múltiple fija varios niveles de SM dentro del territorio nacional, diferenciado por el sector (actividad) económico, la región donde se aplica, por diferencias en la ocupación, el tamaño de las empresas y un segmento de la población específico. La existencia de múltiples SM se suele justificar por la diferencia de costo de vida más alto de algunas regiones, capacidad de pago más alta de algunas empresas, productividad más elevada de algunos sectores y grupos ocupacionales y/o por mayor vulnerabilidad de algunos grupos poblacionales (ILO, 2014). Finalmente, Argentina, Belice, Brasil, Chile, Ecuador y Perú tienen un sistema mixto, que recobra un SM nacional y otros niveles de SM diferenciados dentro del territorio nacional.

En líneas generales, Grimshaw y Muñoz de Bustillo arguyen que mientras menos niveles diferenciados de SM existan, el grado de cumplimiento del mismo será mayor. Ya que la multiplicidad de niveles puede dificultar el control del cumplimiento efectivo del SM por parte del Estado y generar confusión dentro del mercado de trabajo por los empleadores y los trabajadores (2016).

Proceso de fijación del SM.

El proceso de fijación del SM abarca dos variables principales, cómo se fija el SM y quien fija nivel del SM. Asimismo, también es necesario especificar características del proceso como el intervalo de tiempo con el que normalmente se fija el SM en cada país y los criterios que se siguen a la hora de establecer un determinado nivel de SM.

Tabla 2

Proceso de la fijación del SM en Latinoamérica

País	Consulta	Decisión vinculante	Periodicidad de fijación del SM	Detalles
Argentina		Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.	No determinado	En la práctica la periodicidad en los ajustes es varias veces por año.
Belice	Consejo de salarios	Ministerio de Trabajo	No determinado	El último cambio en el nivel del SM fue en 2023 y anterior a ese en 2012.
Bolivia	Comisión tripartita		Ajustes anuales	Una comisión tripartita se reúne anualmente, sin embargo, el SM es definido por el Gobierno Nacional.
Brasil	Ajuste basado en datos de inflación y el PIB.		Ajustes anuales	Sistema criticado por la OIT.
Chile	Central Unitaria de Trabajadores (CUT)		La ley chilena no establece un periodo de ajustes, pero es más común los ajustes anuales.	El Gobierno fija unilateralmente el SM que es aprobado por el Congreso.
Colombia	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (Tripartito)		Ajustes anuales	En la práctica es el poder ejecutivo el que determina el SM, ya que la comisión usualmente no encuentra un acuerdo de fijación.
Costa Rica		Comisión tripartita	Ajustes anuales	
Ecuador	Comisiones por sector.	Consejo (tripartito) Nacional de Salarios (CONADES)	Ajustes anuales	Si no existe un consenso entre trabajadores y empleados, el gobierno determina el SM, que es el caso más usual.
El Salvador	Consejo Nacional de SM de El Salvador (Tripartito)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social – El Salvador	Ajustes cada tres años	El periodo de tres años está determinado como máximo, que es el intervalo más usual.
Guatemala	Comisión Nacional del Salario y las Comisiones Paritarias del Salario	Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala	Ajustes anuales	
Honduras	Comisión Nacional del Salario mínimo (Tripartito)	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (SETRASS)	Ajustes cada tres años máximo	En la práctica el periodo de fijación del SM es variable, el último fijado a dos años 2024-2025.
México		Regulada por la Comisión Nacional del Salario Mínimo (CONASAMI) - Tripartita.	Ajustes anuales	No está prohibido por ley fijar un SM por Estados, no obstante, todos los estados obedecen el SM dictado a nivel federal.
Nicaragua		Comisión Nacional de Salario mínimo de Nicaragua	Ajustes cada seis meses	En la práctica el periodo de fijación del SM es anual.

Nota. Extraído de Ajhuacho (2024)

La tabla anterior sintetiza que Argentina, Ecuador, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay tienen comisiones tripartitas cuya decisión es vinculante, es decir, que estos comités hacen ejercicio real del poder de decisión sobre el SM en cada país. Resalta el caso de Ecuador que tiene comisiones de consulta por actividad económica que contribuyen al comité nacional a la fijación del SM.

De igual forma existen comités tripartitos en Belice, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Empero, en el caso de estos países, los comités tienen solo una función consultiva que el Gobierno central de cada país toma en consideración a la hora de fijar el SM. La decisión vinculante de fijación del SM la tiene el poder ejecutivo. Chile destaca porque, aunque el Gobierno Central determina el SM, realiza una consulta a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) excluyendo de la consulta al sector empresarial.

El caso brasilero presenta particularidades en el proceso de fijación que las diferencian del resto de sistemas de SM de la región sudamericana. El SM es determinado por una ratio establecido entre el crecimiento del PIB del país y la inflación calculada con base al IPC del año anterior (Barbosa, et al. 2012). No existe un proceso de consulta hacia los trabajadores o empresarios en el proceso de fijación del SM, sino que es determinado por un cálculo estadístico, lo que ha sido criticado por la OIT (Grimshaw y Muñoz de Bustillo, 2016).

El intervalo temporal transcurrido las modificaciones en el nivel del SM es variable. En algunos casos, las normativas nacionales establecen el periodo máximo de actualización del SM, este el caso de Bolivia, Colombia y Brasil; en otros, como en Argentina, Chile y Perú, el periodo

de ajuste no está determinado. Para Chile y Perú el periodo más común del ajuste sigue siendo el anual. El caso de Argentina por el contexto inflacionario de los años recientes el ajuste se realiza varias veces por año.

Los criterios para establecer el nivel del SM son comunes. Todos los países latinoamericanos toman en consideración la inflación como variable central para la variación del SM, en algunos países, se añade un porcentaje extra al aumento del SM como parte de los acuerdos alcanzados en la negociación política. Lo anterior depende del poder de negociación de los grupos involucrados, donde suele haber una disputa entre los trabajadores, que buscan un SM lo más alto posible, y los empleadores, que prefieren mantenerlo bajo. Solo en Brasil, la productividad se incluye en el análisis para definir el salario mínimo (Marinakis, 2016).

Según Grimshaw y Muñoz de Bustillo (2016), el cumplimiento tiene mayor efectividad si se llega a consensos tripartitos, lo que pasa por una decisión vinculante de estos órganos. Cualquier omisión de uno de los grupos derivará en una exclusión del compromiso de cumplir la normativa. Asimismo, tener periodicidades claras para el ajuste de salarios, facilita su seguimiento por parte de los trabajadores para que el SM cumpla con su objetivo final de garantizar un nivel de vida mínimo para este sector.

Cobertura del SM en Latinoamérica.

La cobertura del refiere al alcance legal que tiene el SM sobre los sectores del mercado de trabajo. En todos los países latinoamericanos cubre legalmente el sector privado, en los casos de Brasil, Bolivia, Nicaragua, Panamá y Venezuela se cubre también al sector público. El resto de países el SM excluye al sector público bajo explícita normativa legal, los ajustes salariales en la

práctica usan de referencia el SM establecido para el sector privado. Por tanto, en la práctica, el SM tienen incidencia directa sobre el salario del sector público para estos países (Marinakakis, 2014).

Tabla 3

Cobertura legal del SM por país.

País	Sector		Cobertura
	Público	Privado	
Argentina		X	Todos los trabajadores del sector privado.
Belice		X	Todos los trabajadores del sector privado.
Bolivia	X	X	Todos los trabajadores incluidos.
Brasil	X	X	Todos los trabajadores incluidos.
Chile		X	El SM del trabajo doméstico está incluido en la cobertura del SM, aunque la jornada laboral legal es superior al resto de actividades económicas, por lo que en la práctica el SM por hora sería menor.
Colombia		X	Todos los trabajadores del sector privado.
Costa Rica		X	El SM del trabajo doméstico alcanza el 59% del SM para trabajadores no calificados, considerando el piso salarial nacional.
Ecuador		X	Todos los trabajadores del sector privado.
El Salvador		X	Excluye trabajadores domésticos. Todos los trabajadores del sector privado. El SM de la actividad de maquila es menor al resto de actividades económicas del país.
Guatemala		X	Todos los trabajadores del sector privado. El SM de la actividad de maquila es menor al resto de actividades económicas del país.
Honduras		X	Todos los trabajadores del sector privado. El SM de la actividad de maquila es menor al resto de actividades económicas del país.
México		X	Todos los trabajadores del sector privado.
Nicaragua	X	X	Todos los trabajadores incluidos.
Panamá	X	X	Todos los trabajadores incluidos.
Paraguay		X	El SM para el trabajo doméstico marca el piso salarial del país.
Perú		X	Excluye trabajadores domésticos.
Uruguay		X	Todos los trabajadores del sector privado.
Venezuela	X	X	Todos los trabajadores incluidos.

Nota. Extraído de Ajhuacho (2024)

En la normativa salarial de algunos países los trabajadores domésticos tienen un tratamiento distinto al resto de trabajadores del sector privado, este es el caso de El Salvador y Perú. Para Chile, si bien los trabajadores domésticos están incluidos dentro de la cobertura del SM

mensual, el salario por hora es menor al nivel del SM, pues la jornada laboral legal es mayor para este sector.

El principal desafío de la institucionalidad de los países en desarrollo no es la cobertura legal del SM, sino el gran espacio que ocupa el mercado de trabajo informal que no se encuentra cubierto por la normativa formal. En este sentido, el análisis de la cobertura del SM en la porción de la sociedad económicamente activa debe considerar la proporción del mercado informal, aparte de las consideraciones propuestas por Grimshaw y Muñoz de Bustillo (2016).

Conclusiones

La arquitectura institucional del SM en la región latinoamericana es heterogénea. No existe una sola estructura de fijación del SM que se aplique a dos países de la región. Con las particularidades de cada caso, es difícil abstraer una conclusión general del cumplimiento del SM en la región y la tarea deberá realizarse individualmente para cada caso.

Algunos patrones más o menos establecidos en la región son la inclinación a sistemas de SM múltiples o combinados, lo que desde la teoría implicaría mayores dificultades a la hora de controlar su cumplimiento por parte de los Estados; la decisión vinculante sobre el nivel del SM no es tripartita en la mayoría de los casos lo que podría generar rigideces sobre el cumplimiento y aceptación del nivel del SM en alguno de los sectores del mercado de trabajo; finalmente, la gran proporción del mercado informal en los países latinoamericanos podría ameritar su consideración como variable de cumplimiento en futuras investigaciones y/o reflexiones.

Referencias bibliográficas

- Ajhuacho, M. (2024). Las implicaciones del Salario mínimo sobre la pobreza y la desigualdad en Centroamérica 2000-2024. Universidad de Valladolid.
- Barbosa, F., Figueiredo, A., Mineiro, A., & Arbulu, S. (2012). Rescuing the minimum wage as a tool for development in Brazil. *International Journal of Labour Research*, 4, 27–44.
- Belser, P., & Rani, U. (2015). Minimum wages and inequality. En J. Berg (Ed.), *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (pp. 123–146). Edward Elgar Publishing.
- Bosch, M., & Manacorda, M. (2010). Minimum wages and earnings inequality in urban Mexico. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(4), 128–149.
- Comola, M., & Mello, L. (2010). How does decentralized minimum-wage setting affect unemployment and informality? The case of Indonesia (OECD Economics Department Working Paper No. 710). OECD.
- Convenio sobre la fijación de salarios mínimos (núm. 131). (1970). Organización Internacional del Trabajo.
- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (núm. 26). (1928). Organización Internacional del Trabajo.
- Cunningham, W. (2007). Minimum wages and social policy: Lessons from developing countries. The World Bank.
- Gindling, T., & Terrell, K. (2009). Minimum wages, wages and employment in various sectors in Honduras. *Labour Economics*, 16, 291–303.

- Grimshaw, D., & Muñoz de Bustillo, R. (2016). Global comparative study on wage-fixing institutions and their impacts in major garment-producing countries. International Labour Organization.
- ILO. (2014). Minimum wage systems. International Labour Office.
- Leckcivillize, A. (2015). Does the minimum wage reduce wage inequality? Evidence from Thailand. *IZA Journal of Labor & Development*, 4–21.
- Lemos, S. (2009). Minimum wage effects in a developing country. *Labour Economics*, 16(2), 224–237.
- Litwin, B. (2015). Determining the effect of the minimum wage on income inequality. *Student Publications*, 300, 1–24.
- Maloney, W., Nuñez, J., Cunningham, W., Fiess, N., Montenegro, C., Murrugarra, E., & Sepúlveda, C. (2001). Measuring the impact of minimum wages: Evidence from Latin America. The World Bank.
- Marinakis, A. (2014). Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. OIT.
- Marinakis, A. (2016). Minimum wage implementation in Latin America. <https://new.nedlac.org.za/wp-content/uploads/2015/10/Latin-America.pdf>
- Neumark, D., & Munguía, L. (2020). Do minimum wages reduce employment in developing countries? A survey and exploration of conflicting evidence. *Labour Economics*, 1–23.
- PNUD. (2023). Global Multidimensional Poverty Index 2023. United Nations Development Programme.

Sordyl, M. (2019). The impact of minimum wages on employment and income inequalities – The Latin American experience. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 63(6), 101–112.