

**Integración  
regional,  
fronteras y  
globalización  
en el  
continente  
americano**

---

**Integración  
regional,  
fronteras y  
globalización  
en el  
continente  
americano**

EDITOR Y COMPILADOR  
Carlos Martínez Becerra

---

**Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia**

Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano /  
ed. y comp. Carlos Martínez Becerra. -- Bogotá : Universidad Nacional de  
Colombia, 2004

494 p.  
ISBN 958-701-455-3

1. Integración económica – América Latina 2. Integración regional – América Latina  
3. Geopolítica 4. Globalización – América Latina 5. Seguridad nacional – América Latina  
6. Condicionalidad del liberalismo económico I. Martínez Becerra, Carlos Julio, 1947- II.  
Universidad Nacional de Colombia (Bogotá). Facultad de Ciencias Económicas

338.91 /2004

CDD-21

**Decano Facultad de Ciencias Económicas**  
**Luis Aguilar Zambrano**

**Director Escuela de Economía**  
**Álvaro Zerda Sarmiento**

**Compiladores**  
**Raquel Álvarez de Flores**  
**Juan Manuel Sandoval**  
**Carlos Martínez Becerra**

© Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas  
© Autores varios

Primera edición, 2004  
ISBN 958-701-455-3

Diagramación electrónica  
**Olga Lucía Cardozo H.**  
Diseño de carátula  
**Federmán Contreras**

Preparación editorial  
**Universidad Nacional de Colombia**  
**Unibiblos**  
Correo electrónico  
**dirunibiblo\_bog@unal.edu.co**  
**Bogotá, D.C., Colombia, 2004**

**Editor**

Carlos Martínez Becerra

**Autores**

Raquel Álvarez de Flores  
Carmen Otilia Bocanegra Gastelum  
Claudio Alberto Briceño Monzón  
Leonardo Javier Caraballo  
Francisco Armando Castillo Linares  
Federmán Contreras  
Iván Franco  
Beethoven Herrera Valencia  
Alain Joxe  
Thomas León Sicard  
Héctor Augusto Maldonado  
Carlos Martínez Becerra  
Claudia Daniela Mejía  
Beatriz Miranda  
Ramón Alí Mogollón Zambrano  
Camilo Ernesto Mora Vizcaya  
Ricardo Mosquera  
Alex Munguía Salazar  
Gladys Teresa Niño Sánchez  
Darío Restrepo  
Juan Nepomuceno Rodríguez F.  
Juan Manuel Sandoval  
Eduardo Sarmiento Palacio  
Ricardo Vargas Meza  
Miguel Ángel Vázquez Ruiz  
Álvaro Zerda Sarmiento

Presentación	11
Editorial	15
Declaración de Bogotá	19
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>DERECHO A LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. OBSTÁCULOS Y RUPTURAS</b>	
<b>Limitaciones a la transferencia de tecnología</b>	23
Carlos Martínez Becerra COLOMBIA	
<b>Derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos de las comunidades indígenas</b>	55
Álvaro Zerda Sarmiento COLOMBIA	
<b>El modelo de plantas transgénicas: una ruptura cultural</b>	81
Thomas León Sicard COLOMBIA	
<b>Aperturismo y nueva gestión de las regiones</b>	99
Darío Restrepo COLOMBIA	
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>SEGURIDAD NACIONAL, LIBRECAMBIO Y GEOPOLÍTICA</b>	
<b>El área de libre comercio de las Américas (ALCA) y la nueva seguridad regional hemisférica</b>	141
Juan Manuel Sandoval MÉXICO	
<b>Macro-militarización de la macro-economía global y la micro-paramilitarización de la economía nacional</b>	167
Alain Joxe FRANCIA	
<b>Políticas neoliberales y Plan Puebla–Panamá en Yucatán</b>	177
Iván Franco MÉXICO	
<b>Drogas, conflicto armado en Colombia y la seguridad global</b>	205
Ricardo Vargas Meza COLOMBIA	
<b>Las riquezas estratégicas de la Amazonia</b>	221
Claudia Daniela Mejía MÉXICO	

**TERCERA PARTE**  
**LIMITACIÓN A LAS MIGRACIONES**  
**Y PROBLEMAS FRONTERIZOS**

- Las zonas de integración fronteriza y sus posibilidades de implementación en la frontera colombo-venezolana. Ámbito Táchira-Norte de Santander** 231  
Raquel Álvarez de Flores  
VENEZUELA
- Los Andes venezolanos y la Nueva Granada** 245  
Héctor Augusto Maldonado  
VENEZUELA
- Conceptualización de los problemas fronterizos colombo-venezolanos** 257  
Claudio Alberto Briceño Monzón  
VENEZUELA
- Arte latinoamericano y las fronteras culturales** 275  
Federmán Contreras  
COLOMBIA
- La frontera geomental de la cordillera andina colombo-venezolana: una aproximación a su unidad y diversidad** 287  
Gladys Teresa Niño Sánchez  
VENEZUELA
- La entrada en vigor de la Convención internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, y sus efectos en América del Norte. El caso de la migración laboral mexicana a los Estados Unidos** 297  
Alex Munguía Salazar  
MÉXICO
- El Táchira, una región geomental: política, economía y sociedad a finales del siglo XIX** 317  
Francisco Armando Castillo Linares  
VENEZUELA
- Los ejes viales en la colonización y desarrollo del espacio fronterizo: impacto ambiental e importancia geoestratégica** 331  
Ramón Ali Mogollón Zambrano  
VENEZUELA
- La radio comunitaria en la región fronteriza de la cordillera andina colombo-venezolana: identidad e integración** 339  
Camilo Ernesto Mora Vizcaya  
VENEZUELA
- Integración binacional colombo-venezolana y desarrollo regional fronterizo: frontera Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia)** 349  
Juan Nepomuceno Rodríguez F.  
VENEZUELA
- La tasa de participación en el trabajo en la zona fronteriza San Antonio -Ureña (Venezuela), Cúcuta-Villa del Rosario (Colombia) con relación al nivel de instrucción, el sexo y la edad** 367  
Leonardo Javier Caraballo  
VENEZUELA

**CUARTA PARTE**  
**LA CONDICIONALIDAD DEL LIBERALISMO ECONÓMICO**

- América Latina: integración comercial y sus implicaciones sociales** 377  
Beethoven Herrera Valencia  
COLOMBIA

<b>Los hilos del comercio global con el local: impactos económicos de la inversión comercial</b>	<b>409</b>
Carmen Otilia Bocanegra Gastelum MÉXICO	
<b>El ALCA, en contravía del desarrollo</b>	<b>435</b>
Eduardo Sarmiento Palacio COLOMBIA	
<b>La Unión Europea (EU) como ejemplo de integración: ¿para quién?</b>	<b>451</b>
Ricardo Mosquera COLOMBIA	
<b>Frontera norte de México. Entre las coordenadas del Tlcán/ALCA</b>	<b>467</b>
Miguel Ángel Vázquez Ruiz MÉXICO	
<b>La política exterior de Lula</b>	<b>481</b>
Beatriz Miranda BRASIL	
<b>Epilogo</b>	<b>489</b>

# Presentación

---

Juan Manuel  
Sandoval Palacios

Frente a la mayor crisis de su historia (el mayor déficit fiscal del mundo: aproximadamente 500 mil millones de dólares; recesión económica después de una década de gran crecimiento económico, años noventa; descenso de sus reservas estratégicas de hidrocarburos; empantamiento en la guerra contra Irak, etc.), Estados Unidos trata de asegurar su hegemonía económica y comercial en el continente americano mediante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ha tropezado con una serie de dificultades para su negociación, aunque busca avanzar mediante acuerdos bilaterales con países o conjuntos de países, y también a través de proyectos estratégicos como el Plan Puebla-Panamá, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, además de una nueva estrategia de seguridad y militarización en todo el continente. Y es que ese país requiere, para cerrar el déficit de su balanza comercial, el dominio y el saqueo de las naciones americanas, como lo planteó Colin Powell a los congresistas estadounidenses: “Nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártida, libre acceso, sin obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio”.

11

Para ello, y para impulsar “el comercio” en esta región, Estados Unidos necesita todo un sistema complejo de infraestructura que va desde México hasta Panamá con el Plan Puebla-Panamá (PPP) y en América del Sur con el ALCA y la llamada “Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (Iirsa).

A través del ALCA y del PPP, Estados Unidos y sus multinacionales intentan controlar de manera expedita la región comprendida entre Puebla y Panamá, y con el ALCA/Iirsa intentan controlar Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. En los países de

Suramérica, viven y trabajan más de 300 millones de habitantes; su territorio abarca una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados y tiene un PIB de US\$ 1,1 billones. El 52% del total de las exportaciones de la Comunidad Andina consiste en productos generadores de energía, tales como el petróleo, el carbón y el gas; además, representa el 25% de la biodiversidad del mundo, 20% del agua dulce del planeta (incluido Brasil), cuatro veces la reserva de petróleo de Estados Unidos, ocho veces las reservas del petróleo del Mercosur, 74% de las reservas de gas natural de América Latina y 75% de la producción de carbón latinoamericana.

Entre los megaproyectos e inversiones continentales integrantes del Plan Puebla-Panamá y la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional *Suramericana* ALCA/Iirsa, está la interconexión del gasoducto centroamericano con el mexicano, que a su vez recorre todo el territorio hasta Estados Unidos; la construcción del canal alternativo al de Panamá, con el canal Atrato-Truandó en Colombia, y el proyecto más ambicioso: comunicar por medio de canales y drenados a Buenos Aires y Montevideo, a través del río de La Plata con el río Amazonas para salir al Atlántico. Estos complejos unirán a América Latina con Estados Unidos, interconectarán desde las carreteras y vías fluviales hasta las redes eléctricas, de tal suerte que las mercancías estadounidenses fluirán por Centroamérica y Sudamérica, y los recursos naturales como el petróleo, el gas, la electricidad, los recursos genéticos y especies tropicales fluirán en sentido inverso.

12

Y para garantizar el control y el dominio, Estados Unidos ha venido acelerando la reestructuración de la Organización de Estados Americanos (OEA) –mediante una conferencia especial de seguridad regional realizada en la Ciudad de México en octubre de 2003– para adoptar una nueva concepción de seguridad regional, acorde a los intereses estadounidenses, y para cooperar y enfrentar de manera conjunta al nuevo enemigo del mundo libre: el terrorismo (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y las Autodefensas Armadas de Colombia han sido colocadas en la lista de organizaciones terroristas internacionales). También ha venido acelerando la militarización de Centro y Suramérica, donde su objetivo es promover y proteger a las corporaciones, bancos y empresas de importación-exportación. Existe una correspondencia entre la ubicación de los yacimientos de combustibles fósiles, las fuentes de agua, los bancos genéticos de bosques y arrecifes de corales, los ejes de desarrollo, aeropuertos, vías y puertos multimodales, con las bases militares y líneas de desplazamiento militar del Comando Sur de Estados Unidos con sede en Miami. Actualmente se tienen como bases militares: en Texas, el radar Rothr de Corpus Christi; en Ecuador, la isla de Manta; en Colombia, Leticia y Tres Esquinas; en Perú, Iquitos y Santa Lucía; en Bolivia, el Chapare y una unidad “antiterrorista” en Santa Cruz de la Sierra; en Aruba, Reina Beatriz; en Curazao, Hato Rey; en El Salvador, Comalapa, además del Centro Regional de Drogas y la embajada tipo “búnker” más grande de Centroamérica; en



Puerto Rico, la estación naval Roosevelt Rose y el Fuerte Buchanan; en Cuba, Guantánamo; en Honduras, las bases-radares de Soto de Cano y Palmerola; en Panamá, el aeropuerto militar estadounidense de Ciudad de Panamá; en Paraguay, campamentos para entrenar “Boinas Verdes”. Además, Estados Unidos pretende construir bases militares en Bolivia (Villa Tunari, Chimoré e Icvhoa); en la Argentina, la base de Tolhuyn en Tierra del Fuego; en Ecuador, en las Islas Galápagos, y controlar la base de Alcántara en Brasil. A estas bases militares se deben agregar las 34 existentes en Colombia, en el marco del Plan Colombia y aquellas –bases o instalaciones de entrenamiento militar– desconocidas para las poblaciones latinoamericanas, “Sitios de Operaciones de Avanzada” (FOS), entre los que están los de Costa Rica, Belice, Honduras, Islas Caimán y Panamá<sup>1</sup>.

Este escenario de dificultades para América Latina y el estudio de las posibles salidas han servido para congregarse analistas de México, Colombia, Venezuela, Francia y Brasil en la búsqueda de la desagregación de aspectos relativos al liberalismo económico condicionado impuesto en el continente americano.

Agradecemos la participación de los investigadores que contribuyeron con artículos relativos al derecho a la transferencia de tecnología, la seguridad nacional, el libre cambio y la geopolítica, las limitaciones a las migraciones y los problemas fronterizos, así como el corolario de esta publicación: asistimos a la imposición de un liberalismo económico condicionado.

Igualmente hacemos especial reconocimiento a los profesores Marleny Cardona, Germán Umaña, José Guillermo García, Orlando Gutiérrez, Hernando Gómez, Javier Giraldo, Gloria Cuartas, Jorge Pulecio, Amada Benavides, Jorge García Montemayor, Arturo Santamaría y Yariesa Lugo, sin cuyo entusiasmo no hubiera sido posible esta publicación. A la Oficina de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas, a Mónica Morales y Óscar Herrera por su eficaz apoyo a este proceso.

Los trabajos incorporados en esta publicación han sido coordinados por el Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (INAH-SEP) de México, el Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, Táchira, Venezuela, el Grupo de Investigación en Economía Internacional (GREI) de la Universidad Nacional de Colombia, y con el apoyo institucional y financiero de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y la Embajada de Francia en Colombia.

Finalmente agradecemos los aportes de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Administración Pública, ESAP de Colombia, de la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología, EAFIT de Colombia-Medellín, de la Universidad de los Andes, Mérida y Táchira, de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Vene-

---

1. Sonia Arango, 2004. “El ALCA llega en los helicópteros del Plan Colombia a América Latina”, Arlac, 7 de mayo (distribuido electrónicamente).

zuela, de la Universidad Central de Venezuela, de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, de la Universidad Autónoma de Sinaloa de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

**Carlos Martínez Becerra** Colombia

**Juan Manuel Sandoval** México

**Raquel de Flores** Venezuela

El mapa de la nueva economía internacional se encuentra construido sobre tesis que suponen el liderazgo de la democracia y la libertad. Ocurre, sin embargo, que el liberalismo económico basado en el carácter privado del intercambio configura un panorama que va en contravía de esos postulados.

Hay liberalismo condicionado en el intercambio de bienes, con apoyo en esquemas como las preferencias arancelarias unilaterales concedidas por Estados Unidos con doble propósito: conducir y definir las líneas de producción que conduzcan a priorizar el sector productivo proveedor de bienes-salario, y para esto ofrecen y exigen desgravación arancelaria que la economía norteamericana ya ha establecido muy cerca del nivel cero. A la condicionalidad de carácter político se agregan normas de origen y cuotas que reducen y limitan el acceso al mercado norteamericano.

De hecho, la protección a la economía de Estados Unidos no se fundamenta en aranceles sino en subsidios y en su gran fuerza institucional como las leyes antimonopolio, de manera que ofrecer y exigir arancel cero constituye una desactivación de la protección de los países de América Latina y un reforzamiento de la protección de la economía estadounidense. El desmonte arancelario para los países que sustentan su protección en el instrumento arancelario afecta de manera estructural elementos básicos de la macroeconomía, dejando en el vacío otros instrumentos de protección que son aplicados en Estados Unidos. De otra parte, se crean lazos de lealtad con la política exterior norteamericana, lo que se ha venido transformando en multiplicidad de adhesiones en los escenarios de los mal llamados "tratados de libre comercio", que en la vida real se han transformado en planes de inversión de Estados Unidos en el continente americano. En este sentido, no es claro si las negociaciones son de carácter comercial o de carácter político.

El factor más liberalizado y significativo en la economía es el relativo al capital, particularmente el capital financiero, con implicaciones múltiples como la

revaluación de la moneda local, el veto al uso de la tasa de cambio real por considerarla enemiga del comercio internacional, de manera que los flujos de inversión en el sector productivo se han debilitado de manera sustancial y además ha habido migración de capitales transables a no transables, por lo que ha facilitado actividades especulativas, en detrimento de inversiones en el sector real. El liberalismo no se extiende a la movilidad del factor más importante para la competitividad de las economías como es la ciencia y la tecnología; por el contrario, el acceso se concentra y se hace cada vez más complejo.

La limitación en el derecho a la transferencia de tecnología y el establecimiento de un sistema jurídico de carácter privado para la solución de controversias han creado una condicionalidad de carácter estructural que, unida a la limitación de las migraciones, genera una condición de estados débiles y vulnerables con fronteras fuertes. Esta última situación es más evidente con las medidas adoptadas por Estados Unidos después del 11 de septiembre.

La limitación a la libre movilidad del factor trabajo, que se flexibiliza cuando hay crecimiento significativo de la economía norteamericana y se inflexibiliza cuando hay crisis interna, permite que este ejército de reserva laboral se transforme en un mecanismo de regulación de este mercado, cuya movilización se explica por el diferencial salarial, independientemente de la distancia en términos geográficos. Si a esta situación se agregan los altos niveles de desempleo de América Latina, la aceptación de condiciones precarias de los trabajadores migrantes a Estados Unidos rayan en condiciones de esclavismo moderno.

16

El manejo de las inversiones de Estados Unidos en América Latina se inspira en los principios básicos del acuerdo multilateral de inversiones discutido en el seno de la OCDE, Japón 1990, que a su vez incorpora discusiones en el seno de la OMC y en todo caso se ha derivado en buena medida del capítulo correspondiente del Nafta. Las propuestas básicas de este acuerdo que no prosperó pero que se mantiene como orientador tiene varios aspectos muy importantes que blindan y protegen a los inversionistas norteamericanos, como la de generar condiciones institucionales para impedir las expropiaciones. De otra parte, en esta misma dinámica no puede obligarse a las empresas transnacionales a vincularse con procesos productivos internos en cada país receptor ni incorporar materias primas nacionales. Los estados deben renunciar a promulgar disposiciones que se opongan al proceso de liberalización del capital. Los requisitos de desempeño a la inversión extranjera directa se prohíben tanto en el Nafta como en la experiencia chilena.

Otro aspecto importante en relación con la inversión es su localización en los recursos extractivos que no generan impuestos ni empleo y menos transferencia de tecnología, lo cual crea condiciones de desestabilización macroeconómica.

El factor tierra –incorporado en términos micro y macroeconómicos– no se moviliza, pero puede ampliarse con mecanismos de anexión de las regiones de cada

país mediante la aplicación de esquemas aperturistas que han logrado fracturar el concepto westfaliano de Estado nacional. El establecimiento de principios como el trato nacional y el carácter extensivo de la cláusula de la nación más favorecida crean condiciones que, a su vez, fracturan los procesos de integración regional y, en consecuencia, limitan los procesos de armonización en la política económica regional.

Cuando se discute el tema de las inversiones, el principio de reciprocidad es casi nulo. En efecto, generar un escenario apropiado para las inversiones es válido para Estados Unidos pero no lo es para los países latinoamericanos. La negociación en estas condiciones sólo contribuye a flexibilizar el acceso de las inversiones norteamericanas en nuestros países; pero la muy precaria presencia de inversiones de nuestros países en Estados Unidos hace nulo el principio de reciprocidad.

En estas circunstancias, la preferencialidad se establece sin ninguna condición para las inversiones extranjeras de Estados Unidos en América Latina, y con condicionalidad de carácter comercial y político para los países latinoamericanos, beneficiarios de esta concesión.

Hay otra serie de aspectos que ameritan reflexión en este proceso, especialmente por el carácter independiente de la normatividad que hay en cada estado de Estados Unidos y la fragmentación de sus zonas aduaneras. En la práctica, el carácter de república unitaria de cada país latinoamericano y el carácter federal de los diferentes estados de Estados Unidos hacen que las negociaciones tengan condiciones asimétricas favorables a Estados Unidos, por cuanto en la práctica cada estado federado tiene normas propias que deben ser respetadas por los empresarios latinoamericanos, mientras que las normas en el caso colombiano comprometen por igual a todos los departamentos.

Aparentemente, el realismo político como orientador de la política estadounidense se hace en defensa de los intereses de ese país. Hay una gradualidad en la aceptación de estos esquemas por parte de los diferentes gobiernos de la región, dependiendo de la cercanía o lejanía a la tesis que ha permitido afirmar que lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para nuestros países.

En concordancia con esta dinámica, el régimen de propiedad intelectual se ha venido transformando en un elemento básico de las negociaciones y en un instrumento con impacto geopolítico al establecerse cláusulas de elegibilidad. En la vida real, se está creando, entonces, un esquema gradual de lealtades, pero además la condición principal para premiar o sancionar con flujos de inversión a nuestros países.

Esta prioridad dada al régimen de propiedad intelectual como paso previo para las actividades de la inversión extranjera se ha complementado en el carácter de seguridad nacional para la economía estadounidense. Por esta razón, temas como las migraciones no se incorporan en las agendas para la discusión y, por el contra-

rio, se establecen temas vedados que afecten los intereses de Estados Unidos.

En este proceso nos han inducido a ver como conflictivas las relaciones entre nuestros países y a criminalizar las migraciones de latinos hacia Estados Unidos, con el argumento de controlar los riesgos del narcotráfico antes del 11 de septiembre y la lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre.

Los acuerdos comerciales han pretendido controlar las migraciones con la aceptación de la tesis que sugiere que la libre movilidad de factores es equivalente a la libre movilidad de productos. Sin embargo, la fuerza de las diferencias crecientes entre las economías ha visto frustrada esa intencionalidad, incluso en la más dinámica frontera de América: México-Estados Unidos.

Creados los escenarios implícitos en los acuerdos comerciales, los planes de inversión de Estados Unidos han tenido un proceso de metamorfosis en el ámbito social, que combina desplazamiento, pacificación y megaproyectos. Este triángulo se construye sobre la base de los considerandos establecidos en la ley de comercio de Estados Unidos (2002), que estiman que los acuerdos comerciales son equivalentes a los pactos de seguridad firmados en la época de la llamada guerra fría.

Al desplazamiento poblacional se agregan programas militares de pacificación que han llevado a una condición literalmente anexionista a los países latinoamericanos. Un ejemplo de esta tendencia puede observarse en las fronteras de Estados Unidos y México. En efecto, México se ha transformado en un país frontera como una condición necesaria para bajar los riesgos del terrorismo, pero también para generar un clima propicio para las inversiones en actividades extractivas o de generación de energía en el istmo centroamericano y en el sur de México.

Ante la crisis del ALCA –que era el proyecto estratégico más importante para Estados Unidos en el continente americano–, se está construyendo una constelación de tratados de libre comercio para “negociar caso por caso”, con el evidente propósito de resolver el proceso de debilitamiento de los escenarios multilaterales.

En las condiciones anteriores se hace más evidente cómo la política exterior se ha transformado en la más clara estructuración de la geopolítica en el continente americano.

**Carlos Martínez Becerra**

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de Colombia

## Declaración de Bogotá

---

Mientras que el proceso de integración regional, impulsado por Estados Unidos, sus corporaciones transnacionales y las instituciones financieras internacionales bajo su hegemonía, sigue un curso acelerado en el continente americano, con la complicidad de elites locales que entregan recursos naturales y soberanía mediante reformas y ajustes estructurales, pero también con represión generalizada, la pobreza se incrementa en relación directa e inversamente proporcional al crecimiento de la riqueza que se concentra cada vez en menos manos.

Las migraciones crecen rápidamente en todos los países para alimentar los mercados laborales regionales y subregionales, conformando el ejército laboral de reserva internacional de los capitales norteamericanos, europeos y asiáticos, que los superexplota en los campos agrícolas, plantaciones, fábricas, maquiladoras, y aun en talleres clandestinos y aldeas estratégicas.

La educación se privatiza y se vuelve una fuerza productiva, siendo cada vez menos accesible a las poblaciones mayoritarias; igual ocurre con la atención a la salud.

El patrimonio histórico y cultural de los pueblos se privatiza y se vuelve rentable para las elites locales y capitales transnacionales.

Al mismo tiempo, las formas de resistencia indígena, negra y popular, así como de otros sectores sociales, para enfrentar estos procesos, se incrementan rápidamente y logran importantes victorias en los niveles locales, nacionales y aun regionales.

Consideramos que se hace necesario que investigadores, profesores, estudiantes y particulares participantes en el VII Congreso internacional sobre integración regional, fronteras y globalización en el continente americano, reunidos en el *campus* de la Universidad Nacional de Colombia para analizar estos procesos y realidades en nuestro continente, asumamos un mayor compromiso para vincular nuestros esfuerzos de investigación con la búsqueda de soluciones y alternativas.

**Carlos Martínez Becerra**

Economista, Universidad Nacional de Colombia. Doctorado en Economía Internacional, Universidad de París. Estudios posdoctorales en Economía Marítima. Profesor, Universidad Nacional de Colombia. Coordinador General del VII Congreso internacional sobre integración regional, fronteras y globalización. Investigador, Grupo de Investigaciones en Economía Internacional de la Universidad Nacional de Colombia, GREI-UN.

*E-mail:* [cmartinezb@unal.edu.co](mailto:cmartinezb@unal.edu.co)



**Beethoven Herrera Valencia**

Profesor emérito Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en economía, Universidad de París. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Investigador, Grupo de Investigaciones en Economía Internacional de la Universidad Nacional de Colombia, GREI-UN.

*E-mail:* beethovenh@hotmail.com

**Ricardo Mosquera Mesa**

Economista, profesor asociado y ex rector  
de la Universidad Nacional de Colombia.  
Investigador, Grupo de Investigaciones  
en Economía Internacional  
de la Universidad Nacional de Colombia,  
GREI-UN.

*E-mail:* [rmosqueram@unal.edu.co](mailto:rmosqueram@unal.edu.co)

### **Carlos Martínez Becerra**

Economista, Universidad Nacional de Colombia. Doctorado en Economía Internacional, Universidad de París. Estudios posdoctorales en Economía Marítima. Profesor, Universidad Nacional de Colombia. Coordinador General del VII Congreso internacional sobre integración regional, fronteras y globalización. Investigador, Grupo de Investigaciones en Economía Internacional de la Universidad Nacional de Colombia, GREI-UN.

*E-mail:* cmartinezb@unal.edu.co

### **Ricardo Mosquera Mesa**

Economista, profesor asociado y ex rector de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador, Grupo de Investigaciones en Economía Internacional de la Universidad Nacional de Colombia, GREI-UN.

*E-mail:* rmosqueram@unal.edu.co

### **Beethoven Herrera Valencia**

Profesor emérito Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en economía, Universidad de París. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Investigador, Grupo de Investigaciones en Economía Internacional de la Universidad Nacional de Colombia, GREI-UN.

*E-mail:* beethovenh@hotmail.com

Editorial	11
Presentación	15
Declaración de Bogotá	19
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>DERECHO A LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA. OBSTÁCULOS Y RUPTURAS</b>	
<b>Limitaciones a la transferencia de tecnología</b>	23
Carlos Martínez Becerra COLOMBIA	
<b>Derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos de las comunidades indígenas</b>	55
Álvaro Zerda Sarmiento COLOMBIA	
<b>El modelo de plantas transgénicas: una ruptura cultural</b>	81
Thomas León Sicard COLOMBIA	
<b>Aperturismo y nueva gestión de las regiones</b>	99
Darío Restrepo COLOMBIA	
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>SEGURIDAD NACIONAL, LIBRECAMBIO Y GEOPOLÍTICA</b>	
<b>El área de libre comercio de las Américas (ALCA) y la nueva seguridad regional hemisférica</b>	141
Juan Manuel Sandoval MÉXICO	
<b>Macro-militarización de la macro-economía global y la micro-paramilitarización de la economía nacional</b>	167
Alain Joxe FRANCIA	
<b>Políticas neoliberales y Plan Puebla–Panamá en Yucatán</b>	177
Iván Franco MÉXICO	
<b>Drogas, conflicto armado en Colombia y la seguridad global</b>	205
Ricardo Vargas Meza COLOMBIA	
<b>Las riquezas estratégicas de la Amazonia</b>	221
Claudia Daniela Mejía MÉXICO	

El mapa de la nueva economía internacional se encuentra construido sobre tesis que suponen el liderazgo de la democracia y la libertad. Ocurre, sin embargo, que el liberalismo económico basado en el carácter privado del intercambio configura un panorama que va en contravía de esos postulados.

Hay liberalismo condicionado en el intercambio de bienes, con apoyo en esquemas como las preferencias arancelarias unilaterales concedidas por Estados Unidos con doble propósito: aconducir y definir las líneas de producción que conduzcan a priorizar el sector productivo proveedor de bienes-salario, y para esto ofrecen y exigen desgravación arancelaria que la economía norteamericana ya ha establecido muy cerca del nivel cero. A la condicionalidad de carácter político se agregan normas de origen y cuotas que reducen y limitan el acceso al mercado norteamericano.

11

De hecho, la protección a la economía de Estados Unidos no se fundamenta en aranceles sino en subsidios y en su gran fuerza institucional como las leyes antimonopolio, de manera que ofrecer y exigir arancel cero constituye una desactivación de la protección de los países de América Latina y un reforzamiento de la protección de la economía estadounidense. El desmonte arancelario para los países que sustentan su protección en el instrumento arancelario afecta de manera estructural elementos básicos de la macroeconomía, dejando en el vacío otros instrumentos de protección que son aplicados en Estados Unidos. De otra parte, se crean lazos de lealtad con la política exterior norteamericana, lo que se ha venido transformando en multiplicidad de adhesiones en los escenarios de los mal llamados “tratados de libre comercio”, que en la vida real se han transformado en planes de inversión de Estados Unidos en el continente americano. En este sentido, no es claro si las negociaciones son de carácter comercial o de carácter político.

El factor más liberalizado y significativo en la economía es el relativo al capital, particularmente el capital financiero, con implicaciones múltiples como la

revaluación de la moneda local, el veto al uso de la tasa de cambio real por considerarla enemiga del comercio internacional, de manera que los flujos de inversión en el sector productivo se han debilitado de manera sustancial y además ha habido migración de capitales transables a no transables, por lo que ha facilitado actividades especulativas, en detrimento de inversiones en el sector real. El liberalismo no se extiende a la movilidad del factor más importante para la competitividad de las economías como es la ciencia y la tecnología; por el contrario, el acceso se concentra y se hace cada vez más complejo.

La limitación en el derecho a la transferencia de tecnología y el establecimiento de un sistema jurídico de carácter privado para la solución de controversias han creado una condicionalidad de carácter estructural que, unida a la limitación de las migraciones, genera una condición de estados débiles y vulnerables con fronteras fuertes. Esta última situación es más evidente con las medidas adoptadas por Estados Unidos después del 11 de septiembre.

La limitación a la libre movilidad del factor trabajo, que se flexibiliza cuando hay crecimiento significativo de la economía norteamericana y se inflexibiliza cuando hay crisis interna, permite que este ejército de reserva laboral se transforme en un mecanismo de regulación de este mercado, cuya movilización se explica por el diferencial salarial, independientemente de la distancia en términos geográficos. Si a esta situación se agregan los altos niveles de desempleo de América Latina, la aceptación de condiciones precarias de los trabajadores migrantes a Estados Unidos rayan en condiciones de esclavismo moderno.

12

El manejo de las inversiones de Estados Unidos en América Latina se inspira en los principios básicos del acuerdo multilateral de inversiones discutido en el seno de la OCDE, Japón 1990, que a su vez incorpora discusiones en el seno de la OMC y en todo caso se ha derivado en buena medida del capítulo correspondiente del Nafta. Las propuestas básicas de este acuerdo que no prosperó pero que se mantiene como orientador tiene varios aspectos muy importantes que blindan y protegen a los inversionistas norteamericanos, como la de generar condiciones institucionales para impedir las expropiaciones. De otra parte, en esta misma dinámica no puede obligarse a las empresas transnacionales a vincularse con procesos productivos internos en cada país receptor ni incorporar materias primas nacionales. Los estados deben renunciar a promulgar disposiciones que se opongan al proceso de liberalización del capital. Los requisitos de desempeño a la inversión extranjera directa se prohíben tanto en el Nafta como en la experiencia chilena.

Otro aspecto importante en relación con la inversión es su localización en los recursos extractivos que no generan impuestos ni empleo y menos transferencia de tecnología, lo cual crea condiciones de desestabilización macroeconómica.

El factor tierra –incorporado en términos micro y macroeconómicos– no se moviliza, pero puede ampliarse con mecanismos de anexión de las regiones de cada

país mediante la aplicación de esquemas aperturistas que han logrado fracturar el concepto westfaliano de Estado nacional. El establecimiento de principios como el trato nacional y el carácter extensivo de la cláusula de la nación más favorecida crean condiciones que, a su vez, fracturan los procesos de integración regional y, en consecuencia, limitan los procesos de armonización en la política económica regional.

Cuando se discute el tema de las inversiones, el principio de reciprocidad es casi nulo. En efecto, generar un escenario apropiado para las inversiones es válido para Estados Unidos pero no lo es para los países latinoamericanos. La negociación en estas condiciones sólo contribuye a flexibilizar el acceso de las inversiones norteamericanas en nuestros países; pero la muy precaria presencia de inversiones de nuestros países en Estados Unidos hace nulo el principio de reciprocidad.

En estas circunstancias, la preferencialidad se establece sin ninguna condición para las inversiones extranjeras de Estados Unidos en América Latina, y con condicionalidad de carácter comercial y político para los países latinoamericanos, beneficiarios de esta concesión.

Hay otra serie de aspectos que ameritan reflexión en este proceso, especialmente por el carácter independiente de la normatividad que hay en cada estado de Estados Unidos y la fragmentación de sus zonas aduaneras. En la práctica, el carácter de república unitaria de cada país latinoamericano y el carácter federal de los diferentes estados de Estados Unidos hacen que las negociaciones tengan condiciones asimétricas favorables a Estados Unidos, por cuanto en la práctica cada estado federado tiene normas propias que deben ser respetadas por los empresarios latinoamericanos, mientras que las normas en el caso colombiano comprometen por igual a todos los departamentos.

Aparentemente, el realismo político como orientador de la política estadounidense se hace en defensa de los intereses de ese país. Hay una gradualidad en la aceptación de estos esquemas por parte de los diferentes gobiernos de la región, dependiendo de la cercanía o lejanía a la tesis que ha permitido afirmar que lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para nuestros países.

En concordancia con esta dinámica, el régimen de propiedad intelectual se ha venido transformando en un elemento básico de las negociaciones y en un instrumento con impacto geopolítico al establecerse cláusulas de elegibilidad. En la vida real, se está creando, entonces, un esquema gradual de lealtades, pero además la condición principal para premiar o sancionar con flujos de inversión a nuestros países.

Esta prioridad dada al régimen de propiedad intelectual como paso previo para las actividades de la inversión extranjera se ha complementado en el carácter de seguridad nacional para la economía estadounidense. Por esta razón, temas como las migraciones no se incorporan en las agendas para la discusión y, por el contra-

rio, se establecen temas vedados que afecten los intereses de Estados Unidos.

En este proceso nos han inducido a ver como conflictivas las relaciones entre nuestros países y a criminalizar las migraciones de latinos hacia Estados Unidos, con el argumento de controlar los riesgos del narcotráfico antes del 11 de septiembre y la lucha contra el terrorismo después del 11 de septiembre.

Los acuerdos comerciales han pretendido controlar las migraciones con la aceptación de la tesis que sugiere que la libre movilidad de factores es equivalente a la libre movilidad de productos. Sin embargo, la fuerza de las diferencias crecientes entre las economías ha visto frustrada esa intencionalidad, incluso en la más dinámica frontera de América: México-Estados Unidos.

Creados los escenarios implícitos en los acuerdos comerciales, los planes de inversión de Estados Unidos han tenido un proceso de metamorfosis en el ámbito social, que combina desplazamiento, pacificación y megaproyectos. Este triángulo se construye sobre la base de los considerandos establecidos en la ley de comercio de Estados Unidos (2002), que estiman que los acuerdos comerciales son equivalentes a los pactos de seguridad firmados en la época de la llamada guerra fría.

Al desplazamiento poblacional se agregan programas militares de pacificación que han llevado a una condición literalmente anexionista a los países latinoamericanos. Un ejemplo de esta tendencia puede observarse en las fronteras de Estados Unidos y México. En efecto, México se ha transformado en un país frontera como una condición necesaria para bajar los riesgos del terrorismo, pero también para generar un clima propicio para las inversiones en actividades extractivas o de generación de energía en el istmo centroamericano y en el sur de México.

Ante la crisis del ALCA –que era el proyecto estratégico más importante para Estados Unidos en el continente americano–, se está construyendo una constelación de tratados de libre comercio para “negociar caso por caso”, con el evidente propósito de resolver el proceso de debilitamiento de los escenarios multilaterales.

En las condiciones anteriores se hace más evidente cómo la política exterior se ha transformado en la más clara estructuración de la geopolítica en el continente americano.

**Carlos Martínez Becerra**

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de Colombia



Frente a la mayor crisis de su historia (el mayor déficit fiscal del mundo: aproximadamente 500 mil millones de dólares; recesión económica después de una década de gran crecimiento económico, años noventa; descenso de sus reservas estratégicas de hidrocarburos; empantamiento en la guerra contra Irak, etc.), Estados Unidos trata de asegurar su hegemonía económica y comercial en el continente americano mediante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ha tropezado con una serie de dificultades para su negociación, aunque busca avanzar mediante acuerdos bilaterales con países o conjuntos de países, y también a través de proyectos estratégicos como el Plan Puebla-Panamá, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, además de una nueva estrategia de seguridad y militarización en todo el continente. Y es que ese país requiere, para cerrar el déficit de su balanza comercial, el dominio y el saqueo de las naciones americanas, como lo planteó Colin Powell a los congresistas estadounidenses: “Nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártida, libre acceso, sin obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio”.

15

Para ello, y para impulsar “el comercio” en esta región, Estados Unidos necesita todo un sistema complejo de infraestructura que va desde México hasta Panamá con el Plan Puebla-Panamá (PPP) y en América del Sur con el ALCA y la llamada “Integración de la Infraestructura Regional Suramericana” (Iirsa).

A través del ALCA y del PPP, Estados Unidos y sus multinacionales intentan controlar de manera expedita la región comprendida entre Puebla y Panamá, y con el ALCA/Iirsa intentan controlar Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela. En los países de

Suramérica, viven y trabajan más de 300 millones de habitantes; su territorio abarca una superficie de 18 millones de kilómetros cuadrados y tiene un PIB de US\$ 1,1 billones. El 52% del total de las exportaciones de la Comunidad Andina consiste en productos generadores de energía, tales como el petróleo, el carbón y el gas; además, representa el 25% de la biodiversidad del mundo, 20% del agua dulce del planeta (incluido Brasil), cuatro veces la reserva de petróleo de Estados Unidos, ocho veces las reservas del petróleo del Mercosur, 74% de las reservas de gas natural de América Latina y 75% de la producción de carbón latinoamericana.

Entre los megaproyectos e inversiones continentales integrantes del Plan Puebla-Panamá y la implementación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional *Suramericana* ALCA/Iirsa, está la interconexión del gasoducto centroamericano con el mexicano, que a su vez recorre todo el territorio hasta Estados Unidos; la construcción del canal alternativo al de Panamá, con el canal Atrato-Truandó en Colombia, y el proyecto más ambicioso: comunicar por medio de canales y drenados a Buenos Aires y Montevideo, a través del río de La Plata con el río Amazonas para salir al Atlántico. Estos complejos unirán a América Latina con Estados Unidos, interconectarán desde las carreteras y vías fluviales hasta las redes eléctricas, de tal suerte que las mercancías estadounidenses fluirán por Centroamérica y Sudamérica, y los recursos naturales como el petróleo, el gas, la electricidad, los recursos genéticos y especies tropicales fluirán en sentido inverso.

16

Y para garantizar el control y el dominio, Estados Unidos ha venido acelerando la reestructuración de la Organización de Estados Americanos (OEA) –mediante una conferencia especial de seguridad regional realizada en la Ciudad de México en octubre de 2003– para adoptar una nueva concepción de seguridad regional, acorde a los intereses estadounidenses, y para cooperar y enfrentar de manera conjunta al nuevo enemigo del mundo libre: el terrorismo (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional y las Autodefensas Armadas de Colombia han sido colocadas en la lista de organizaciones terroristas internacionales). También ha venido acelerando la militarización de Centro y Suramérica, donde su objetivo es promover y proteger a las corporaciones, bancos y empresas de importación-exportación. Existe una correspondencia entre la ubicación de los yacimientos de combustibles fósiles, las fuentes de agua, los bancos genéticos de bosques y arrecifes de corales, los ejes de desarrollo, aeropuertos, vías y puertos multimodales, con las bases militares y líneas de desplazamiento militar del Comando Sur de Estados Unidos con sede en Miami. Actualmente se tienen como bases militares: en Texas, el radar Rothr de Corpus Christi; en Ecuador, la isla de Manta; en Colombia, Leticia y Tres Esquinas; en Perú, Iquitos y Santa Lucía; en Bolivia, el Chapare y una unidad “antiterrorista” en Santa Cruz de la Sierra; en Aruba, Reina Beatriz; en Curazao, Hato Rey; en El Salvador, Comalapa, además del Centro Regional de Drogas y la embajada tipo “búnker” más grande de Centroamérica; en

Puerto Rico, la estación naval Roosevelt Rose y el Fuerte Buchanan; en Cuba, Guantánamo; en Honduras, las bases-radares de Soto de Cano y Palmerola; en Panamá, el aeropuerto militar estadounidense de Ciudad de Panamá; en Paraguay, campamentos para entrenar “Boinas Verdes”. Además, Estados Unidos pretende construir bases militares en Bolivia (Villa Tunari, Chimoré e Icvhoa); en la Argentina, la base de Tolhuyn en Tierra del Fuego; en Ecuador, en las Islas Galápagos, y controlar la base de Alcántara en Brasil. A estas bases militares se deben agregar las 34 existentes en Colombia, en el marco del Plan Colombia y aquellas –bases o instalaciones de entrenamiento militar– desconocidas para las poblaciones latinoamericanas, “Sitios de Operaciones de Avanzada” (FOS), entre los que están los de Costa Rica, Belice, Honduras, Islas Caimán y Panamá<sup>1</sup>.

Este escenario de dificultades para América Latina y el estudio de las posibles salidas han servido para congregarse analistas de México, Colombia, Venezuela, Francia y Brasil en la búsqueda de la desagregación de aspectos relativos al liberalismo económico condicionado impuesto en el continente americano.

Agradecemos la participación de los investigadores que contribuyeron con artículos relativos al derecho a la transferencia de tecnología, la seguridad nacional, el libre cambio y la geopolítica, las limitaciones a las migraciones y los problemas fronterizos, así como el corolario de esta publicación: asistimos a la imposición de un liberalismo económico condicionado.

Igualmente hacemos especial reconocimiento a los profesores Marleny Cardona, Germán Umaña, José Guillermo García, Orlando Gutiérrez, Hernando Gómez, Javier Giraldo, Gloria Cuartas, Jorge Pulecio, Amada Benavides, Jorge García Montemayor, Arturo Santamaría y Yariesa Lugo, sin cuyo entusiasmo no hubiera sido posible esta publicación. A la Oficina de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Económicas, a Mónica Morales y Óscar Herrera por su eficaz apoyo a este proceso.

Los trabajos incorporados en esta publicación han sido coordinados por el Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (INAH-SEP) de México, el Centro de Estudios de Frontera e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, Táchira, Venezuela, el Grupo de Investigación en Economía Internacional (GREI) de la Universidad Nacional de Colombia, y con el apoyo institucional y financiero de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia y la Embajada de Francia en Colombia.

Finalmente agradecemos los aportes de la Universidad Nacional de Colombia, de la Escuela de Administración Pública, ESAP de Colombia, de la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología, EAFIT de Colombia-Medellín, de la Universidad de los Andes, Mérida y Táchira, de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Vene-

---

1. Sonia Arango, 2004. “El ALCA llega en los helicópteros del Plan Colombia a América Latina”, Arlac, 7 de mayo (distribuido electrónicamente).

zuela, de la Universidad Central de Venezuela, de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de Buenos Aires, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, de la Universidad Autónoma de Sinaloa de México, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

**Carlos Martínez Becerra** Colombia

**Juan Manuel Sandoval** México

**Raquel de Flores** Venezuela

**PRIMERA  
PARTE**

# **Derecho a la transferencia de tecnología.**

**Obstáculos  
y rupturas**

---

# 1

**Carlos  
Martínez  
Becerra**

**Limitaciones a la  
transferencia de  
tecnología**

---

**Carlos Martínez Becerra**

Economista, Universidad Nacional de Colombia. Doctorado en Economía Internacional, Universidad de París. Estudios posdoctorales en Economía Marítima. Profesor, Universidad Nacional de Colombia. Coordinador General del VII Congreso internacional sobre integración regional, fronteras y globalización.

*E-mail:* [cmartinezb@unal.edu.co](mailto:cmartinezb@unal.edu.co)

## **El derecho de propiedad sobre la invención ha sido adoptado en interés de la industria y no en interés de la ciencia: la Convención de París**

Desde 1970, los países industrializados han ampliado y complejizado el debate alrededor de la transferencia de tecnología para consolidar el *statu quo* vigente. En efecto, antes de la Convención de París hubo muchas medidas de carácter institucional que buscaban objetivos para la creación y el progreso económico. La patente de invención se proponía, de una parte, proteger al inventor y, de otra parte, poner la invención tan ampliamente como fuera posible a disposición de la sociedad. Hoy es una fuente de información técnica en términos formales.

En el siglo XV, en Venecia tuvieron lugar las primeras tentativas de protección de los inventores, pero en 1623, bajo el reinado de Jacques I de Inglaterra, se promulgó el “Statute of Monopoles”, que se convirtió en el primer reglamento legal de las patentes de invención. El monopolio no podía exceder catorce años y de manera excepcional podría llegar a 21 años.

El 24 de septiembre de 1762, Francia promulga el edicto real que reglamentó de manera general los privilegios otorgados a los inventores, y tenía por objeto estimular el espíritu creativo y, sobre todo, el desarrollo industrial.

En 1790 (Acta 10, agosto), Washington promulga el instrumento denominado “Letter of Patents”. En 1791, la ley Le Chapelier suprimió completamente la corporación. Esta ley reconocía el derecho de propiedad del inventor. En Francia se comenzó por la patente de importación. Las patentes tenían por objeto buscar el desarrollo nacional. La patente podía ser asimilada a un contrato entre el Estado y los inventores. Se trataba de eliminar lo que fuera arbitrario en la noción de privilegio: las dos partes se comprometían recíprocamente, una a dar el título de explotación y la otra a comunicar el objeto de su descubrimiento. La duración estaba limitada a quince años.

En Estados Unidos, mediante acta del 21 de febrero de 1793, se abolió el régimen de examen administrativo previo establecido mediante Acta 10 de abril de 1790, pero este régimen se restableció en 1836 en el momento de la creación del “Patent Office”.

En Alemania, con la circular Von Bulöw, el otorgamiento de una patente estaba condicionado por un examen previo realizado por la administración. En resumen, todas estas experiencias tenían una característica clara: la obligación de explotar la invención patentada. El 20 de marzo de 1883, se estableció la Convención de París con un principio de base: la prioridad y la igualdad de tratamiento del extranjero beneficiario de esas disposiciones y del nacional<sup>1</sup>. Más tarde tendría lugar la Convención de Berna (1886), para la producción de obras literarias y artísticas.

---

1. Artículo 2º de la Convención de París. Sección séptima de la Ley Marco.



El Acta de La Haya del 6 de noviembre de 1925 introdujo en la Convención de París de 1883 la creación de una “Unión internacional para la protección de la propiedad industrial”. El artículo 5 previó los mecanismos para sancionar los abusos por falta de explotación. *Se asimiló la no explotación a un abuso de monopolio*. La inspiración ha sido diversa pero hubo, entre otras, las siguientes consideraciones: “Serán nulas y de efecto nulo las patentes que hagan referencia a principios, métodos, sistemas, descubrimientos y concepciones teóricas o puramente científicas, donde no se indique la aplicación industrial”.

La actividad de invención puede ser definida entonces como “aquella que crea un producto nuevo o un procedimiento nuevo o una aplicación nueva de un medio conocido. La invención podrá entonces aparecer como la realización material de una idea original”<sup>2</sup>. El progreso científico o químico “es el descubrimiento o la terminación de técnicas, de procedimientos o de productos nuevos”. En el derecho alemán, el nivel inventivo debe superar lo que un técnico puede naturalmente encontrar.

En todos los perfeccionamientos de leyes hay una constante: *no es patentable sino la invención susceptible de ser utilizada industrialmente*.

La ley es hecha entonces en el interés de la industria y no en el interés de la ciencia, aunque la idea aparentemente se centra en estimular la investigación científica.

26 Hay limitaciones para otorgar una patente. En Alemania no se pueden patentar alimentos, productos de consumo ni productos químicos. En Gran Bretaña, las sustancias utilizables para la alimentación y que se traduzcan en una simple mezcla de productos conocidos, así como procesos de obtención de esas sustancias. En Francia, las sustancias alimentarias no están excluidas de la patentabilidad.

En fin, en Estados Unidos no hay excepción, pero se toma en cuenta la naturaleza de la invención. Después hubo otra serie de convenciones en el mismo hilo conductor<sup>3</sup>.

### ***Régimen de patentes***

Existen dos regímenes dominantes: uno es el régimen sin examen previo, en el cual no se estudia ninguna apreciación en relación con la novedad, la realidad o el mérito de la invención, características indispensables para la patentabilidad, porque son éstas las que se observan más frecuentemente cuando surge un litigio, especialmente si se trata de una copia irregular (“piratear”). Por el contrario, en el régimen de examen previo, el examen se ocupa de la invención y no de la

---

2. Paul Roubier, *Le droit de la propriété industrielle*, París, Sirey, 1952.

3. Bruselas, 14 de diciembre de 1906; Washington, 2 de junio de 1911; La Haya, 6 de noviembre de 1925; Londres, 2 de junio de 1934.

solicitud de patente. Exige que la invención sea descrita sin ningún equívoco sobre su objeto ni sobre su cobertura, y estipula que sólo las partes características de la invención serán examinadas y serán objeto de conclusiones del examinador. El examen se ocupará sobre la realidad, la novedad y el carácter industrial de la invención.

El nacimiento del derecho de propiedad industrial está condicionado por dos elementos: uno objetivo (la novedad) y otro subjetivo (apropiación pública). Generalmente, el tiempo para obtener una patente duraba hasta cinco años de manera que, a menudo, la patente era superada por la técnica cuando llegaba el día de su aprobación. Entonces se acordó la creación de medios más flexibles para facilitar el proceso. En 1947, fue creado el Instituto Internacional de Patentes de La Haya, por acuerdo del 6 de junio, e integrado en principio por Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. El propósito era atender las solicitudes de patentes de invención presentadas en los servicios nacionales, y aun de patentes de invención ya otorgadas por estos servicios nacionales. Además, el estudio se debía ocupar del estado de la técnica y facilitar las investigaciones de las autoridades con apoyo en centros de documentación.

El propósito del desarrollo industrial era entonces, crear mecanismos de difusión en las mejores condiciones posibles. Aun desde 1919 había una preocupación: “Es una infracción a la Ley sobre patentes y una injusticia económica en relación con las empresas americanas el permitir a un extranjero tomar una patente en nuestro país con el solo propósito de reservarse el mercado americano como salida para sus productos fabricados en el extranjero”<sup>4</sup>.

27

Como veremos más adelante, las exigencias aceptadas como normales y naturales para los países hoy industrializados, no serán “justas” en el caso de exigencias similares por parte de los países no industrializados.

En diciembre de 1954 se realizó la Convención Europea para la clasificación internacional, se continuó en 1967 y entró en vigor en 1968. Durante este tiempo se realizó la Comisión de Estrasburgo, que procuraba unificar los conceptos jurídicos en materia de patentabilidad.

Sobre el plano de la internacionalización del derecho de patentes, “el proyecto europeo” se constituyó en la alternativa más importante. Este proyecto permitió obtener un título de propiedad que le confería un monopolio sobre un conjunto de países.

Del lado de los países socialistas, el intercambio de patentes entre los países miembros del CAME se efectuaba por intermedio de la cooperación técnica y científica establecida desde 1949<sup>5</sup>.

---

4. F. L. Vaughan, *American Economic Review*, Vol. 9, diciembre de 1919.

5. Jean Coilbot, *Les aspects juridiques et formes de coopération économique entre pays socialistes*, París, 1971.

Los intercambios de licencias y procedimientos entre estos países se pagaron sin pago de regalías. Los países socialistas no recurrieron entre ellos ni a la venta de patentes ni a la concesión de licencias ni a la comercialización del saber hacer. Los países más avanzados hacían participar de sus conocimientos a los otros países exigiendo al país beneficiario sólo los costos postales y los costos de reproducción de los documentos<sup>6</sup>.

Esta metodología se aplicaba en desarrollo del “principio de Sofía”. Más tarde, el proyecto de los soviéticos (proyecto de Boguslawski) del 11 de diciembre de 1953, con algún grado de cooperación con los países industrializados capitalistas, intentó desarrollar la *cooperación internacional en materia de patentes*.

Los países del Tercer Mundo concentraron sus actividades procurando la transformación del mecanismo de patentes en mecanismo de transferencia de tecnología, inspirados y enmarcados en los términos de la Convención de París, como el caso de la Oampi (Oficina Africana de la Propiedad Industrial en Malgache), creada el 13 de septiembre de 1962 en Libreville, en la que se instituyó un régimen común de propiedad industrial para las patentes, marcas de fábrica y de comercio, y diseños de modelo industriales.

Una característica clara en el período 1965-1970 fue el crecimiento de solicitudes de patentes extranjeras en proporciones muy importantes de los países industrializados fuera de sus fronteras (véase tabla 1). Esta solicitud tendría otros objetivos complementarios dejados hasta ahora en un segundo lugar: el control del mercado. Dada la amplitud de las solicitudes de patentes no es posible considerar las patentes como un fenómeno interno sino como un fenómeno de tipo internacional y, ¿por qué no?, de cooperación con el propósito de fortalecer la transferencia de tecnología.

Pese a las evidencias anteriores hay otras actividades que fueron desarrolladas por diversos organismos internacionales. En efecto, en 1965 se elaboró una Ley Marco sobre Patentes para los países en vías de desarrollo, teniendo en cuenta el modelo elaborado en 1944 por la Birpi (Oficina Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial) y sobre todo porque casi todas las patentes estaban en manos de las firmas transnacionales, lo que transformó el instrumento de la patente en el control del mercado como el objetivo principal. Pero las dos experiencias no han hecho sino reforzar los elementos proteccionistas de la Convención de París. Aun si hay diversos mecanismos para la explotación de patentes, la Convención de París sólo considera la licencia obligatoria por falta de explotación después de un tiempo determinado (en sus artículos 4 a 5). La Convención no tiene en cuenta la licencia obligatoria sin plazos, aun si se trata del interés público

---

6. M. Oatchukanov, *Le progrès scientifique et technique et la coopération des pays membres du Comecom*, Obra colectiva, 1973.

(disposición que figura en la Ley Marco para los países en vías de desarrollo) y, como es obvio, la expropiación de la patente no se considera en lo absoluto. De todas maneras, la eficacia de las tres posibilidades depende de la capacidad de poner en práctica la invención. El caso en que una patente pueda ser explotada con la sola lectura es rarísima. La mayor parte de las patentes no son explotables sin la ayuda de un *know-how* minucioso.

**TABLA 1**  
**SOLICITUDES DE PATENTES DEPOSITADAS EN EL EXTRANJERO**

País	Años	Número de solicitudes depositadas en el extranjero	Número de países receptores de la solicitud
Francia	1965	19.751	64
	1970	24.422	72
Alemania Federal	1965	52.933	64
	1970	74.900	68
Bélgica	1965	3.887	51
	1970	3.872	58
Países Bajos	1965	11.321	59
	1970	12.059	67
Italia	1965	7.332	60
	1970	10.477	66
Reino Unido	1965	32.311	65
	1970	33.463	75
Estados Unidos	1965	104.013	65
	1970	123.724	74
Japón	1965	8.421	53
	1970	26.568	65

Fuente: Revista *Économie et sociétés*, tomo IV, n° 11, noviembre de 1972, p. 2058.

Dado el nuevo propósito otorgado a la patente como mecanismo de control del mercado extranjero (las patentes impiden, entre otros, la importación de productos patentados), los países capitalistas han propuesto muchas formas de manejar el problema. En efecto, el sistema en vigor ha sido el resultado de un proceso progresivo con el propósito de proteger a los propietarios de las patentes: la mayor parte de las empresas transnacionales no han favorecido el desarrollo industrial de los estados que las han otorgado. Para eso la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Industrial, creada en 1967, en lugar de la antigua Birpi), ha realizado muchas actividades con miras a resolver el problema. Su actividad principal ha sido la elaboración de leyes marco para países subdesarrollados inspirada en el principio siguiente: "La no explotación de patentes es un problema para los legisladores nacionales".

La Ley Marco ha promovido la solución nacional para procurar la explotación de patentes otorgada tanto en los países no industrializados como el caso de los países andinos. Si el saber hacer no es elaborado sino en la fase de desarrollo de la invención –la cual se sitúa después de la solicitud de la patente– y se continúa después de su otorgamiento, el saber hacer es entonces la condición *sine qua non* para hacer efectiva la transferencia de tecnología. Sin embargo, el efecto de las patentes en términos de producción y de importaciones entró en vigor en detrimento de los países que otorgaban esas patentes, a cambio de nada.

Un programa de asistencia técnico-jurídica fue presentado en 1973, coordinado por el secretariado de la OMPI. Debe facilitarse la explotación de la información contenida en las patentes y se prevé adelantar un estudio sobre las capacidades nacionales de desarrollo de las invenciones y las innovaciones<sup>7</sup>. La realización de este estudio debe coordinarse con la Cnucead (Conferencia de Naciones Unidas para la Cooperación y el Desarrollo).

La Cnucead se ocupó por primera vez de este problema en marzo de 1968. En 1972, en Santiago de Chile se le pidió poner al día el Informe del Secretariado de Naciones Unidas, y efectuar un estudio sobre una nueva legislación internacional regularizando la transferencia de tecnología de los países en vías de desarrollo. El informe, elaborado con la OMPI se conoció en abril de 1974. Este informe se completó en 1975 durante el verano. El examen de estos documentos recomendó ciertas orientaciones para la revisión de la Convención de París y de la Ley Marco de Patentes. Un proyecto con igual propósito por parte de la Onudi (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) nunca se concretó.

30

Para facilitar a los países no industrializados la transferencia de tecnología, debe contener la utilización de tres tipos de derechos de propiedad industrial: las patentes, las marcas, los diseños y modelos (mecanismo aceptado en el caso de los países industrializados). La marca es el signo distintivo de un producto derivado de la transferencia, que orienta y determina la decisión de compra del consumidor. Los diseños protegen en el ámbito de la tecnología, mientras que los planos de máquinas impiden la reproducción sin la autorización del proveedor de dichos elementos.

La licencia de marca y modelo es frecuentemente la ocasión para el proveedor para acceder a un suplemento de regalías por una duración superior al de la patente, y le permite abrir un mercado potencial a costa del tomador, para retomarla a su cuenta después de la terminación eventual de la licencia. Teniendo presente la complejidad de este proceso, cada vez más se manifiestan reacciones a propósito de la explotación de las patentes, especialmente en países como India y México. El certificado de invención aparece como una solución parcial.

---

7. R. Macnamara, *Desarrollos complementarios y reajustes al Banco Mundial*, Banco Mundial, 1970.

En los países socialistas existió un tipo principal de propiedad industrial que obliga a la apropiación colectiva de los medios de producción. El certificado de inventor es la institución fundamental en la que el inventor es recompensado por su trabajo y el Estado pone sus resultados al servicio de la colectividad.

Aun si hay muchas formas de explotación de las patentes (explotación directa, cesión o concesión), la explotación constituye una de las reivindicaciones de los países subdesarrollados. Es una paradoja, pero la licencia constituye un problema para los países industrializados que procuran la expansión a escala con un espíritu proteccionista hacia el interior y un espíritu liberal hacia el exterior. Casi siempre es en el nivel de remuneración de la licencia que se sitúa el nodo del problema, es la perspectiva de la ganancia la que decide. Para encontrar un estímulo a la conclusión apropiada de contratos de licencia, se han previsto las patentes de transferencia de tecnología y de desarrollo industrial. Estos instrumentos estarían destinados a fortalecer y proteger la explotación para la fabricación en los países cuyas invenciones no pueden ser más protegidas por patentes ordinarias puesto que la novedad se ha perdido. El inventor extranjero no efectúa la solicitud, dado que no tenía la intención de emprender tal explotación. Entonces se demanda protección para la explotación. Estas patentes tienen una duración de cinco a quince años prorrogables si la explotación se efectúa. También resultan inútiles si el titular procede a una importación que impida la producción en el país receptor y eventualmente otorgante de la patente.

La patente de transferencia de tecnología se otorga conjuntamente al titular de la patente extranjera correspondiente a la empresa nacional que la explota. Esa patente sólo es otorgada cuando un contrato de transferencia de tecnología es perfeccionado y aprobado por el gobierno local.

Los países industrializados, siguiendo el hilo conductor de mejoramiento de las condiciones de ganancia, no han tomado en cuenta las condiciones de atraso de los países subdesarrollados. Sin embargo, han apoyado la patente de transferencia de tecnología y no han estado de acuerdo con la patente de desarrollo industrial.

**Los medios institucionales para fortalecer la transferencia de tecnología no han impedido su utilización casi exclusivamente como un medio de monopolio de mercado: el sistema de *licenciamiento* de Estados Unidos y el mercado de los países andinos**

La primera reunión internacional sobre el tema de información de técnicas patentadas tuvo lugar en Moscú, organizado por la OMPI y el comité de estado soviético para las invenciones y descubrimientos. La explotación de la documentación de patentes se ha traducido en una disciplina de mucha importancia. Existen los bancos de datos informáticos y de revistas que publican ofertas y demandas de licencias.

Hay otras posibilidades creadas por la OMPI: búsqueda sobre el estado de la técnica por la Oficina austriaca de patentes y el sistema Inpadoc. Este sistema, que tiene asiento en Viena, responde a un acuerdo entre la OMPI y el gobierno austriaco, con servicios como: familia de patentes, servicio de clasificación de patentes, solicitudes de patentes, y publica el boletín "Inpadoc Patent Gazette". La idea era utilizar los servicios de Inpadoc en los centros de documentación de los países no industrializados, pero esta solución propuesta a nivel de información técnica se debe escoger e interpretar para obtener una respuesta a la cuestión propuesta por los países no industrializados, y esto es de hecho un límite. La búsqueda sobre el estado de la técnica y la utilización del Centro de documentación sólo incluye patentes, mientras que la literatura técnica general es pobre en *know-how*.

Este análisis estableció la necesidad de agregar necesariamente un programa de formación, y en ese caso la Cnuccd y la Onudi deben asumir el papel instituido por Naciones Unidas.

Sin embargo, hay problemas de tipo estructural en el sistema capitalista que hacen de las soluciones un impedimento para los países no industrializados. El servicio de mercado de tecnología "oferta y demanda" no existe en los países no industrializados porque, en primer lugar, la conducción de las estructuras existentes está ligado a las necesidades de los utilizadores de los países industrializados (política económica, educativa, científica y técnica). En segundo lugar, la insuficiencia de información crea la necesidad de complementariedad por parte de los vendedores de tecnología, y en tercer lugar, sus instrumentos son conocidos en la óptica de los vendedores y no en la de los compradores de tecnología. Y todo esto ocurre a pesar del dominio en número de países no industrializados en la Cnuccd, en la Onudi y en la OMPI.

Cuba propuso después de la primera sesión del consejo permanente de la OMPI identificar las patentes en relación con una tecnología dada, determinar la magnitud de los recursos indispensables y cuáles podrían sustituir procesos o dispositivos de remplazo dentro de los países y proponer alternativas globales.

Con estas proposiciones y contraposiciones, la Cnuccd y la Onudi establecieron muchos programas que prevenían, entre otros, los siguientes aspectos:

- Una misión de planificación tecnológica.
- Las fuentes de tecnología y los medios de identificación de alternativas.
- Asistencia a la selección y adquisición de tecnología, en particular para la puesta en marcha de grupos de especialistas competentes en *licensing*.
- Estímulo a la investigación y el desarrollo, y la ingeniería destinada a la adaptación de tecnologías importadas.
- Fortalecer programas de formación. Para asegurar la seguridad tecnológica, sólo una relación equitativa de tecnología extranjera y de investigación nacional podrá evitar los "enclaves tecnológicos".

La OMPI, por su parte, continúa con la elaboración de leyes marco como guía para la elaboración de los contratos relacionados con licencias concedidas dentro del régimen y el derecho de propiedad industrial. La idea conductora en este caso, es la información. Este proceso ha derivado en un llamado para la elaboración de un Código de conducta para controlar los abusos de las empresas transnacionales.

### ***El análisis de los países no industrializados***

Hemos examinado hasta ahora los propósitos expresados por los países del Tercer Mundo, los países socialistas y, de otra parte, los países industrializados capitalistas en relación con la viabilidad de la transferencia de tecnología y las formas de acceder al desarrollo industrial. En este análisis comparativo se presenta una situación clara: los países industrializados de hoy no han cambiado el espíritu proteccionista del derecho de propiedad industrial construido desde la época colonial. Los nuevos signatarios de la Convención de París eran colonias en la época de su conformación original, y los países industrializados han utilizado la independencia política para reforzar la dependencia económica, y los principios de estas relaciones no quieren ser cambiados. Pero hay asociados del Tercer Mundo que se benefician directamente de estas situaciones. Es suficiente preguntarse a qué capa social beneficia el progreso técnico, qué es lo que se produce y si la estructura resultante conduce a un bienestar de la población (*welfare economics*).

Hemos subrayado que el progreso técnico producido en gran parte por las empresas transnacionales consiste simplemente en una diferenciación de productos, cambio de modelos y algún perfeccionamiento. Todo esto tiene un costo necesario para mantener las ventas en los países industrializados y al mismo tiempo asegurar la demanda permanente y creciente en los países no industrializados. Debe comprenderse que las líneas de consumo son las que determinan la estructura de industrialización, y consecuentemente se establece la tecnología que será utilizada. No basta con encontrar políticas de transferencia de tecnología adecuadas y mejorar las condiciones de negociación, sino que se debe al menos reflexionar sobre los productos que pueden conducir a un bienestar general y analizar en primer lugar las tecnologías disponibles para elaborar esos productos, asegurando el costo social más bajo apoyándose en la experiencia científica local, y, si es necesario comprar, mejorar las posibilidades para conducir la producción y el consumo de acuerdo con los intereses nacionales para verdaderamente tener opción tecnológica. Debe tenerse en cuenta este problema, dado que la práctica del secreto creciente por parte de los países industrializados se ha convertido en un obstáculo para estimular la invención y la innovación. Se ha producido un progresivo abandono relativo de la patente que se transforma de manera creciente en un mecanismo subsidiario pero importante para el monopolio del mercado que pueda ser establecido.



El hecho de base es que si los países no industrializados quieren actuar según las reglas del capitalismo, especialmente lo que concierne a la propiedad industrial, deben respetar sus leyes derivadas.

De hecho, los postulados de la Convención de París tienen una característica muy clara:

En primer lugar, hay una ideología bajo el nombre de propiedad industrial; segundo, es un fundamento normativo según el cual los beneficios resultantes de esas actividades monopólicas deben exceder los costos implícitos para los países que otorgan la patente; tercero, el conjunto coherente de disposiciones jurídicas con un cuerpo jurídico vigilante, y cuarto, un sistema de grupos de presión en el cual la propiedad económica depende exclusivamente o en gran parte del sistema de patentes con todo su poder<sup>8</sup>.

En términos de concentración de patentes otorgadas hay una altísima concentración en los países industrializados. En efecto, “de 3.500.000 patentes, 3.300.000 patentes (94%) han sido otorgadas por los países industrializados y sólo 200.000 corresponden a los países no industrializados, con el agravante de que sólo 30.000 pertenecen a los nacionales de esos países no industrializados (0,8%) y 170.000 a los extranjeros que patentan en los países no industrializados”<sup>9</sup>. Esto quiere decir que se establece una especie de sanción y de exclusión derivada del derecho de propiedad industrial, aparte del monopolio asfixiante siempre en detrimento de los países no industrializados.

34

En el caso de los países andinos, pueden constatarse dos casos significativos. Perú entre 1960 y 1970 había otorgado 4.872 patentes y sólo 54 eran explotadas; en el mismo período, Colombia había otorgado 3.513 patentes y sólo 10 estaban siendo explotadas (1% y 0,2%, respectivamente). En los dos casos se configura una tendencia general a los países no industrializados. En primer lugar, un monopolio, y luego un abuso flagrante del monopolio, con efectos negativos en términos físicos para los países no industrializados: inicialmente un efecto sobre el ingreso, y luego un efecto negativo sobre la balanza de pagos. Lo incomprensible es que se protejan las patentes y al mismo tiempo se abandone la actividad investigativa en la producción de productos o procedimientos correspondientes.

Si se profundiza en el análisis del control sobre las patentes, son las empresas transnacionales las que tienen la posesión casi total de las patentes. En efecto, “prácticamente todas las patentes otorgadas en los países no industrializados son explotadas industrialmente por fuera de sus territorios. De esta manera la protec-

---

8. C. Vaitsos, “Le système international de brevets”, en revista *Mondes en développement*, Nos. 14-15, París, 1976.

9. Naciones Unidas, “Le rôle du système des brevets dans le transfert des techniques aux pays en voie de développement”, TD/B/AC/II/19 Rev. 1, 1975.

ción de la patente no sólo no tiene efectos sobre la innovación, sino tampoco sobre la inversión”<sup>10</sup>.

El sistema de patentes, tal como ha sido conocido, transforma a los países no industrializados en mercados de importación para los propietarios de las patentes. Además, las patentes sirven para impedir a las firmas competidoras, incluidas otras firmas transnacionales, las inversiones en actividades de producción de países no industrializados, y para controlar la constitución de bases de importación en el resto del mundo. Con ciertas excepciones, las legislaciones especiales en países del Tercer Mundo incorporan las disposiciones de la Convención de París<sup>11</sup>. Esta situación permite la aplicación de la igualdad entre productor nacional y extranjero. No habrá entonces tratamiento preferencial para favorecer a los inventores nacionales.

En Colombia, país armonioso desde el punto de vista general en relación con el desarrollo capitalista, se aplica un tratamiento idéntico a todos los poseedores de patentes, sean extranjeros o nacionales. Pero en este caso, y en términos constitucionales, el blindaje establecido impide y crea dificultades para salir de ese mecanismo. De esta forma los términos de la Convención de París y de la Ley Marco hacen inoperantes las disposiciones correspondientes sobre licencias obligatorias, puesto que la licencia sin el saber hacer no sirve de nada en términos de producción efectiva. Por el contrario, la protección de los mercados de importación para los productos y procesos de fabricación explotados por los países vendedores de tecnología permanece asegurada.

La subsección 3 de la sección 44 de la Ley Marco estipula que el procedimiento necesario para la obtención de una licencia obligatoria depende de los tribunales. La duración de un procedimiento en el caso colombiano, se calculó en tres años y medio en promedio, sin tener en cuenta el tiempo de vigencia de la patente en causa. Además las firmas transnacionales pueden otorgar la primera licencia obligatoria a una de sus filiales. De ahí se generan nuevas dilaciones en el otorgamiento de una segunda licencia obligatoria. La licencia obligatoria podía ser rechazada en concordancia con los términos de la Ley Marco y la Convención de París, en el caso que la patente justifique su inacción –no explotación– por explicaciones legítimas. Finalmente, la supresión de la licencia obligatoria es permitida si las condiciones que justificaron el otorgamiento han dejado de existir. Así el beneficiario de una licencia obligatoria puede inquietarse al conocer que la fabricación del producto correspondiente y el be-

---

10. C. Vaitos, *op. cit.*

11. En julio de 1976, sobre 81 estados miembros de la Convención, 44 pertenecían al grupo de los 77 según Naciones Unidas.

neficio que se espera de sus inversiones no se concretarán por el hecho de las decisiones tomadas por quienes otorgan la licencia<sup>12</sup>.

Con todas las dilaciones “legítimas”, la sanción por no explotación, podría no tener efecto sino nueve años después del otorgamiento de la patente, de acuerdo con la Convención de París y las leyes marco.

Este análisis de carácter general ha tenido en cuenta la década de 1960, dadas las condiciones particulares del nacimiento de la Alianza para el Progreso y de la Aladi, y el posterior nacimiento del Pacto Andino, justo en el momento de auge de la política de sustitución de importaciones y de la promoción de exportaciones.

Se presenta entonces una especie de coincidencia. La adhesión de los países no industrializados a la Convención de París se efectúa también a partir de 1960 gracias a la actividad de la OMPI, mientras que la mayoría de los países industrializados participaban desde inicios del siglo XX. El derecho de denuncia, aplicado en ambos casos, no puede ejercerse por un país sino después de cinco años, contados a partir de la fecha en que se ha constituido como miembro de la Convención de París. La denuncia toma efecto un año después de ser recibida por el director general de la OMPI. Dado que los países en vías de desarrollo son mayoritarios, los países industrializados buscan apoyarse en soluciones de unanimidad y, eventualmente, en el derecho de veto.

36

Es normal entonces que el sistema actual de patentes permita a las firmas extranjeras repatriar sus beneficios sin aportar impuestos ni abandonar los privilegios de mercados especiales acordados a las sociedades extranjeras. En estas condiciones, “es probable que los derechos de aduana y las políticas generales de importación sean más importantes para la creatividad nacional que las patentes”<sup>13</sup>. Las patentes pueden tener diferentes efectos sobre las políticas de las empresas. Uno de estos efectos es el control del mercado por la concentración en un pequeño número de manos. En el caso colombiano, menos del 10% controlaba más del 60% de las patentes de productos farmacéuticos en 1970, según Vaitzos. En los países andinos, las patentes se han transformado en un medio poderoso para la adquisición de las sociedades nacionales. Colombia sirvió de ejemplo: 41% de las inversiones norteamericanas entre 1958 y 1967 se hicieron bajo la forma de adquisición, particularmente en los sectores de las industrias química y farmacéutica. El mecanismo era simple: una sociedad extranjera, sin filial y sin experiencia en el país, aprueba y autoriza la utilización de un grupo de patentes a una sociedad nacional por un período determinado. Una vez que el mercado de los productos patentados ha sido aprobado y se ha creado con una red comercial apropiada, el otorgamiento de la licencia de patente es suspendido. Se persuade a la firma

---

12. C. Vaitzos, *op. cit.*

13. *Foreign Affaires*, Vol. 23, 1945, p. 587.

nacional a vender todo o parte de sus acciones al extranjero que acordó la licencia. Así los privilegios por la vía de patentes se transforman en un instrumento para hacer desaparecer las sociedades nacionales, puesto que la propiedad de sus patentes es extranjera. Un mecanismo que viabilizó este proceso fue el pago de regalías con acciones.

En estos términos, la no explotación de patentes es un medio para bloquear la eventual transferencia de tecnología a los productos patentados; pero si hay explotación en los términos descritos, la explotación conduce a la desnacionalización de las industrias nacionales.

Así, cuando las licencias son aceptadas, también se presentan riesgos, ya sea por la adquisición de empresas nacionales o porque sólo se trata de un permiso de importación presente o futuro.

El grupo andino tenía la idea de impedir la desnacionalización y de eliminar las prácticas restrictivas de las licencias otorgadas a nacionales, pero el espíritu de limitación a la transferencia de tecnología por parte de los países industrializados, así como el avance precario en investigaciones y desarrollo local, completaron el escenario. La Convención de París tiene, entonces, aspectos que muchas veces generan condiciones de impunidad, como la invalidación de una patente en el país de su registro de origen. En este caso, la invalidación no se extiende a otros países según el principio de “la independencia de las patentes” previsto en el artículo de la Convención de París y citado por Constantino Vaitsos. En estas condiciones, no está muy claro el límite entre actividades proteccionistas y acciones de impunidad. Se configura así una paradoja en el derecho de propiedad industrial: *la protección debe ser de carácter mundial, pero una eventual sanción tendrá un carácter nacional*. Éste también es el espíritu de la Ley Marco de la OMPI, y evidentemente es la posición de las empresas transnacionales como veremos más adelante.

37

Si los países no industrializados no pueden cambiar de estilo de desarrollo económico y social, la adhesión es el acto según el cual estos países ofrecen la protección a los países industrializados sin ninguna contraprestación.

### ***La licencia en Estados Unidos***

Por ser el principal socio comercial de los países del grupo andino, es muy importante considerar algunos aspectos que motivan a estos países en su política de licencias.

El Servicio Nacional de Información Técnica de Estados Unidos es el que centraliza los datos sobre las tecnologías comercializables que tienen como fuente el financiamiento gubernamental. El conjunto de instituciones que procuran mejorar la información tecnológica y asegurar la transferencia de tecnología está ubicado bajo la autoridad de la Secretaría de Estado para la Ciencia y la tecnología. El lugar del *licensing* en la política de las empresas, después de 1960 se hace para

ejercer un control económico dentro del país, ya sea con la limitación de la ley *antitrust*, o en el exterior con el apoyo del liberalismo económico.

Las licencias concedidas en territorio de Estados Unidos no son exclusivas y se refieren a patentes y no al *know-how*. La licencia internacional se refiere más a un saber hacer y es objeto de una concesión exclusiva. En estas condiciones, es manifiesta la voluntad de penetrar mercados extranjeros, y asume en ciertas regiones el aspecto de una verdadera dominación económica. Es decir, la licencia internacional es una modalidad de implantación en el extranjero. La licencia tiende a ser más un instrumento de acompañamiento que una técnica autónoma. “En América Latina, las entradas crecientes de regalías no son sólo el pago por el uso de una patente, sino que se refieren de manera recurrente a pagos por *management*”<sup>14</sup>. La licencia es, de hecho, una técnica asociada a una inversión bajo la forma de creación de filiales. La licencia, además de constituirse en un mecanismo de valorización de un patrimonio técnico, conserva el monopolio, especialmente cuando los que otorgan la licencia no la explotan. En la licencia se han integrado otras disciplinas cada vez más importantes: el *marketing*, el *management* de las empresas, la economía, la sociología y otras expresiones que afectan la cultura productiva de los países.

38

Para Estados Unidos, la actividad de investigación y desarrollo no es sinónimo de innovación<sup>15</sup>. Es necesario que la invención y la innovación se apoyen en tres factores: la fiscalidad, el financiamiento y la competencia. Aparte del mecanismo de licencia propiamente dicho, hay aspectos asociados a la inversión. Los estudios más recientes muestran que de 1960 a 1970, “entre más inversión hacían las empresas norteamericanas en el extranjero, se creaba más empleo e inversión y se exportaba más. Las empresas transnacionales norteamericanas integraron apropiadamente la variable política nacional del país receptor para desarrollar su estrategia”<sup>16</sup>.

En el cuadro siguiente pueden observarse los objetivos, la tecnología o *know-how* utilizado, el producto final y los elementos básicos del blindaje del proceso consignado en el “Licensing officers” de la NASA.

---

14. Allen and Hamilton, Inc. *New Foreign Business Activities of U.S. Firms*. Booz, 1968.

15. Rapport Charpie, “Technological innovation: its environment and management”, 1967.

16. Business International Corp., “The effects of US Corporate foreign investment. 1960-1970”.

**CUADRO 1**

**“LICENSING OFFICERS”, NASA.**

Objeto	Tecnología o <i>Know-how</i>	Producto terminado
1. Objeto de la transferencia es únicamente disponible en Estados Unidos. La supremacía comercial americana no se puede poner en riesgo.	1.A. No hay transferencia.	1.B. Prever la exportación, si las restricciones de utilización final se cumplen. El saber hacer no puede encontrarse a partir del producto terminado. En el caso contrario, evaluar el riesgo y decidir en consecuencia.
2. El objeto de la transferencia es disponible en otros países.	2.A. Prever la exportación si las restricciones finales son cumplidas.	2.B. Aprobada si las restricciones de utilización final son cumplidas.
3. El objeto de la transferencia es un elemento derivado de un programa desarrollado en cooperación entre el solicitante y Estados Unidos.	3.A. Prever la exportación aunque se trate de un monopolio norteamericano a la luz de los términos jurídicos del acuerdo de cooperación, de la justificación de la solicitud y del interés de Estados Unidos.	3.B. La exportación debe ser aprobada, salvo si elementos de tecnología crítica y su monopolio americano pueden reencontrarse. En este último caso se retoma el caso 3.A. y Estados Unidos se reserva el derecho de proporcionar el producto en el estado de “caja negra”.

Fuente : Jean Jung, “Innovation et transfert de technologie dans la région pacifique Nord”, Revista *Progrès Scientifique*, No. 168. París.

Frente a la consistencia de la política de *licensing*, que es sustentada en un fuerte soporte institucional y con altas previsiones en términos estratégicos, el funcionamiento del sistema de patentes en el Pacto Andino, asimilado a la compra de conocimiento, nunca estuvo legalizado antes de la segunda mitad de la década de los sesenta. En todo caso, la inspiración siempre estuvo apoyada por los principios de la Convención de París y de la Ley Marco. En materia económica, el punto por resolver en los países andinos estuvo asociado siempre con el problema de la balanza de pagos, antes que cualquiera otra consideración.

El concepto de inversión fue normalizado en el Pacto Andino a partir de la decisión 24 y sus posteriores ajustes.

La patente solicitada era utilizada como un permiso de exportación en el caso de Perú y de Chile. Así, en 1968 Canadá y Japón habían solicitado a Chile 70 patentes, pero éstas no habían aceptado ninguna licencia. En Perú, de 1960 a 1970, los mismos países habían depositado 135 patentes y ninguna licencia. En investigaciones efectuadas en los otros países andinos se mostró que el 96% de las mismas empresas registraron patentes en otros países de la subregión.

El fenómeno según el cual las patentes extranjeras están en poder de las transnacionales, mientras que los detentores nacionales son de carácter individual,

es una característica en los países andinos (véase tabla 3). En este caso, puede observarse cómo el proceso de concentración era creciente en el período 1937 a 1970, tanto en Chile como en Perú. Se observa claramente, en el caso chileno, cómo los poseedores nacionales de patentes han disminuido en términos relativos frente a los poseedores extranjeros.

Para el caso chileno, puede observarse en la tabla 4 la relación entre patentes registradas, licencias en vigor, pagos de beneficios derivados de las licencias, compra de materias primas y remesas al exterior.

En el caso peruano, la influencia técnica y económica de las patentes del sector farmacéutico, la proporción tanto de patentes registradas como de licencias otorgadas están fundamentalmente ubicadas en Estados Unidos, Suiza y Alemania Federal, y existe una altísima correlación con las inversiones originadas en estos países y la importación de materias primas de origen peruano. En ambos casos se puede inferir la alta relación entre patentes, licencias, inversiones y provisión de materias primas por parte del país receptor.

**TABLA 2**  
**NACIONALIDAD DE LOS PROVEEDORES DE PATENTES (%)**

País	Nacionales	Extranjeros
Chile		
1937	34,5	65,5
1947	20,0	90,0
1958	11,0	89,0
1967	5,5	94,5
Perú		
1960	4,8	95,2
1965	3,55	96,45
1970	2,55	97,45

Fuente: Gaston Oxman, *Notas sobre la comercialización de tecnología en los países andinos*, noviembre de 1971, p. 90.

**TABLA 3**  
**INFLUENCIA TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LAS PATENTES EN CHILE**

País	Patentes registradas (1968)	Licencias vigentes (1969)	Pagos (1) ganancia-compra de materias primas	Remesas totales al exterior (1)
Estados Unidos	105	178	16.859	50.951
Alemania Federal	205	46	4.238	6.252
Suiza	83	35	3.944	1.958
Gran Bretaña	53	30	3.895	1.938
Francia	33	17	4.605	2.008

(1) Millones de soles

Fuente: Gaston Oxman, *Notas sobre la comercialización de tecnología en los países andinos*, noviembre de 1971, p. 90.

**TABLA 4**

**INFLUENCIA TÉCNICA Y ECONÓMICA DEL SECTOR FARMACÉUTICO EN PERÚ**

País	Patentes en registro	% Total 1960-1970	Licencias	Importaciones de materias primas	Inversiones de capital
Estados Unidos	469	37,3	30	41,5	52
Suiza	285	22,7	12	2,4	9
Alemania Federal	112	8,9	12	18,2	44
Gran Bretaña	61	4,9	2	2,5	-
Italia	57	4,5	4	8,3	35

Fuente: Gaston Oxman, *Notas sobre la comercialización de tecnología en los países andinos*, noviembre de 1971, p. 90.

Hay otros hechos elocuentes que debemos recordar: “Si la característica de una patente es tal que no permite conocer el proceso o el producto con la lectura, se puede deducir que el conocimiento transmitido es nulo”<sup>17</sup>.

De otra parte, la correlación entre patentes depositadas, licencias, pago de regalías y exportación de capital es muy alta, tanto en el caso chileno como en el peruano, señalados anteriormente.

A propósito del régimen de patentes, estos indicadores pueden completar en cierta medida el carácter real de este sistema desde el punto de vista de los países industrializados. Al mismo tiempo que impiden el desarrollo de actividades de investigación en los países andinos, con la solicitud y depósito de patentes, obtienen una protección, una autorización de exportación, y la transferencia de conocimientos es nula.

Existen, sin embargo, economistas “modernos” de nuestros países, encuadrados y adscritos a los intereses de los países industrializados, que fundamentan sus teorías inspirados en la necesidad de estímulos para los inversionistas, dado que el sacrificio de las transnacionales es muy importante. Aparte de esta disposición de las elites locales y sus economistas, se encuentran las exigencias de la economía internacional, y de otra parte existe la posibilidad de establecer un Código de conducta para las empresas transnacionales. La respuesta hasta ahora ha sido el boicot a toda suerte de propósitos regulacionistas, ya sea de carácter nacional o multilateral.

41

**El carácter privado de la propiedad tecnológica impide su regulación según el pensamiento de las empresas transnacionales y sus filiales: el ejemplo colombiano de asociación**

El carácter privado de la propiedad tecnológica es, según las empresas transnacionales, el aspecto medular del problema cuando se quieren crear los medios

17. OEA, “La transferencia de tecnología hacia los países del Pacto Andino”. Washington, 1972.



para el análisis del progreso técnico con el fin de lograr desarrollo, así como la transferencia, si se quiere considerar a los países no industrializados.

De otra parte, y después de la reunión de países no alineados para analizar el fenómeno de la transferencia de tecnología, los países industrializados construyeron un discurso sobre la importancia del progreso técnico haciéndola equivalente a la importancia del factor capital de los años sesenta con la incorporación de elementos indefinibles y creando un ambiente de complejidad. Para los países industrializados, el término “transferencia de tecnología” es “investigación para el desarrollo, desarrollo para el plan piloto, plan piloto para la producción, incluye formulación de materias primas requeridas y el proceso de fabricación. Es también control de estándares, control de calidad, control de *stock*, de adquisición, contabilidad, distribución, ventas, publicidad, *marketing*, y no solamente el proceso de productos de diseños o de modelos”<sup>18</sup>.

Las empresas transnacionales con su campaña de intoxicación apoyaron la idea de centrar el problema en términos de adaptabilidad tecnológica por parte de los países no industrializados y de asistencia técnica por parte de los países industrializados. El hecho que explica esta proposición es que la duración de la vida del producto es corta, de manera que la asistencia técnica puede crear las condiciones de “gustar la innovación” sin producir condiciones de lentitud al proceso actual de innovación. Porque no se puede transferir la experiencia: “La experiencia no es transferible”<sup>19</sup>.

42

El sistema actual de propiedad industrial –y en particular, el sistema de patentes– tiene entonces razón de ser. En efecto, el riesgo y el costo de desarrollo deben corresponder a estímulos normativos de la teoría económica. En este sentido, se acepta la idea según la cual “alejarse de la autodestrucción es propia de la racionalidad humana”. Si el principio de la concurrencia es deseable, el sistema de patentes también.

Para las empresas transnacionales, el Código de conducta para viabilizar la transferencia de tecnología propuesto por los países no alineados del grupo de los 77 y que se inspiró en el caso chileno, fue aceptado pero en la medida en que se circunscribiera a la tecnología “libre” contenida en las librerías, universidades, libros de bolsillo y similares. Por definición, eso no es una propiedad privada, de manera que las empresas transnacionales están parcialmente de acuerdo con la propuesta de los 77. Por el contrario, para el grupo de los 77 esa tecnología de gran valor económico puede asimilarse con la asistencia técnica. Consideran la tecnología como

---

18. Strucstad, directeur d’Unilever, “Seminar on international issues in transfer of technology”, París, Chambre de Commerce Internationale, septiembre de 1977.

19. Charles Smith, director Sfico, Seminar, “Legal framework for the transfert of technology from the point of view of the supplier”. París, Chambre de Commerce Internationale, septiembre de 1977.

herencia de toda la humanidad. Por el contrario, las empresas transnacionales insisten en establecer más condicionalidades: mantenimiento de la sociedad libre; ventajas de tipo económico; protección a los mercados actuales; desarrollo de nuevos mercados y creación de escenarios potenciales. El incremento del tamaño del mercado a través de la actividad de investigación y desarrollo es una exigencia perentoria de las empresas transnacionales. Es evidente, entonces, que la búsqueda de ganancia acelera el desarrollo y los niveles de vida, especialmente en los países industrializados.

Los mecanismos de apoyo económico de los países industrializados deben corresponder a los incentivos tecnológicos que se encuentran en estos países. A pesar de la competencia, el mecanismo de desarrollo no puede crear fenómenos ampliados de concurrencia, de manera que se hace necesario estar seguros para evitar la vulnerabilidad en escenarios inciertos. En el caso de la producción, no puede hacerse nada sin tener cuidado de la calidad, en particular si las empresas transnacionales participan en programas de sustitución de importaciones, puesto que se asimila a un *test* de concurrencia. Entonces estas empresas deben conducir sus programas con el propósito de obtener ganancias.

Para las empresas transnacionales, el Código de conducta es un desestímulo a la tecnología. Entre más se establezcan limitaciones, sus efectos en términos de nuevos productos y procedimientos no lograrán obtenerse. Por el contrario, la asistencia técnica ha comenzado a bajar en los países no industrializados más exigentes. "El problema es que las legislaciones restrictivas no pueden dinamizar las leyes de la naturaleza"<sup>20</sup>.

43

El desafío para la Cnuced se centra en la búsqueda de criterios para procurar regulación, sin afectar los procesos crecientes de cambio técnico. De otra parte, exigir que la vía de las leyes nacionales sea el único mecanismo de regularización o, en su defecto, que las cortes de arbitraje cumplan esa función equivalente, reafirma el desacuerdo con el establecimiento de un Código de conducta que impida los abusos de las empresas transnacionales.

De esta manera estamos frente a dos opciones generales: de una parte, reconocer las condiciones de los países no industrializados para facilitar las implantaciones sin producir rechazo de parte de los consumidores y, de otra parte, presentarse con un espíritu nacionalista en el sentido de la eficacia de los mecanismos de participación.

Lo que uno debe producir no es necesariamente lo que los países industrializados quieren, pero deben crearse productos apropiados teniendo en cuenta que la alta tecnología es más difícil para transferir pero al

---

20. Heinz Hirte, director Siemens. "Seminar on international issues in transfert of technology". París, Chambre de Commerce International, septiembre 23 de 1977.

mismo tiempo menos afectada por el entorno. La adaptación de tecnología de bajo contenido puede crear más dificultad. La adaptación es entonces vital. Los productos deben crear los beneficios de acuerdo con la adquisición local de conocimiento. En este caso, lo más importante es el consumidor.

La adaptación no debe ser a nivel del producto sino al nivel de la utilización de recursos siempre con las contraprestaciones o los riesgos de costos y evidentemente de los beneficios<sup>21</sup>.

Debatir la problemática del acceso a la innovación tecnológica es simultáneamente aproximarse al concepto del modelo de desarrollo económico, de la competencia de los vendedores y proveedores, y sus efectos hacia el mundo económico.

La adaptabilidad debe incorporar las políticas del gobierno del país receptor, en especial si se trata de promover una política de sustitución de importaciones, de productos nuevos de exportación y de ajustes apropiados en los planes de desarrollo, puesto que estas condiciones determinan la magnitud de las tasas de beneficio correspondientes.

El contexto de la transferencia de tecnología debe concordar con la idea del intercambio tecnológico y como expresión de la sociedad moderna, mientras que el debate sobre el acceso a la tecnología debe incluirse en el diálogo Norte-Sur. Si los países no industrializados establecen restricciones crecientes a nivel tecnológico, deben evitar el aumento de las exigencias dado que éstas impiden la acción económica del progreso técnico. Lo que el debate debe tener en cuenta es el acceso a la tecnología apropiada (en términos de Ernest Schumacker), puesto que de esta forma el impacto de la implantación será mejor. "Entonces los países industrializados deben generar las condiciones y condicionalidades en la economía de los países receptores"<sup>22</sup>.

44

La segunda opción debe completarse en el sentido de que los nacionales tienen que compartir esta política. De hecho, la adaptación es mejor cuando los nacionales participan o cuando los servicios de autosuficiencia de los países crean una presencia competitiva en el mundo comercial. Un ejemplo de lo que podríamos llamar nacionalismo de las empresas transnacionales puede referirse a la actitud de la IBM en Europa que aumentó el número de nacionales en el área francófona de 1971 (75%) a 1976 (80%).

Para la IBM, la combinación de gentes que hacen el comercio de sus productos es la clave para hacer la transferencia de producto, servicio tecnológico y *management* del saber hacer. El comercio es entonces el vehículo privilegiado de

---

21. Director Unilever. "Seminar on international issues on transfers of technology". París, Chambre de Commerce International, septiembre de 1977.

22. Director IBM Europa. "Seminar on international issues in transfer of technology". París, Chambre de Commerce International, septiembre de 1977.

la transferencia de técnicas. Por el contrario, los elementos restrictivos como el Código de conducta exigido por los países no industrializados impedirá el proceso de transferencia de tecnología. En este orden de ideas, los acuerdos de liberalización en escenarios como las zonas de libre comercio crearían las mejores condiciones para obtener este proceso de transferencia. La cooperación bajo el signo de la libre escogencia es, según la IBM, más equitativo y sobre todo realista. Y si no, ¿cómo desarrollar nuestras firmas en condiciones adversas?

El representante de la IBM propone una reflexión más amplia: la tecnología no puede resolver el problema del desarrollo; entonces ¿para qué el Código de conducta y a qué conducirá este código? Es preferible poner atención a la transferencia de la concurrencia por el *management* y la administración de la tecnología. Se puede aceptar la provisión local de recurso humano en el caso de la implantación, y de esta forma lograr el éxito económico. Debe entonces hacer de la transferencia de tecnología apropiada un factor para eliminar los efectos negativos, y evidentemente debe contarse con un clima sociopolítico favorable para que las empresas transnacionales puedan producir en el largo plazo. Este espíritu de cooperación permitirá el desarrollo de las empresas, y no habrá ningún problema para dar empleo a algunos nacionales. En fin, su propósito es llegarle a los consumidores por la vía de los nacionales incorporados. Esto impedirá el rechazo, los malentendidos y el odio contra estas empresas.

El ejemplo colombiano de asociación como país adherente a la Convención de París, según Ley 135 de 1969, por la vía de la Convención de Lisboa, establece un esquema de control desde 1967 (Decreto-ley 444) con el propósito, entre otros, de resolver el problema de la balanza de pagos. Antes no había nada en materia de compra de conocimientos.

El artículo 102 del Decreto-ley 444 de 1967 crea el Comité de Regalías con el propósito expreso de aprobar las regalías, las comisiones, los pagos por trabajos comerciales y el uso de las patentes. El Estado aparece entonces con su papel fundamental en esta materia. Más tarde, con el Decreto 1900 de 1973, el gobierno colombiano adopta e incorpora la decisión 24 del Pacto Andino (estatuto de capitales), y se establece el tratamiento común de capitales extranjeros, intercambios, patentes, licencias y regalías. Se acepta entre otros los pagos en moneda nacional y en moneda extranjera. La prioridad establecida entonces es resolver el problema de la balanza de pagos.

Algunos representantes de las multinacionales en Colombia, como Celanese Colombiana, expresaron en un seminario internacional sobre las vías para la transferencia de tecnología, a propósito de la experiencia colombiana (París, 1967) que: "Hoy se espera que el proceso mediante el cual el control proveerá al país de tecnologías con posibilidades de adaptación total pueden crear elementos básicos para poner en marcha el motor del desarrollo".

En el caso que nos ocupa –Celanece Corporation, productor de textiles especialmente con materia prima sintética–, la transferencia de tecnología se hace por la casa matriz de Estados Unidos.

En la aprobación del contrato toma en cuenta la composición de capital extranjero y nacional. Los contratos serán aprobados fácilmente si los nacionales tienen el 51% del capital de la firma. Con el Pacto Andino se crea un estímulo real, el mercado común ampliado regional. Esto mejoró las condiciones de aceptación para la transformación de las compañías con capital extranjero en compañías mixtas, con el proceso de adaptación de tecnología. No habrá restricciones para las empresas mixtas que se acojan a las decisiones 24, 103 y 109 del Pacto Andino. Estos instrumentos crean condiciones apropiadas para el establecimiento de *joint ventures*, que permitirían la reafirmación del capital nacional y la colaboración del capital extranjero.

La ley colombiana prefiere los contratos de tecnología con objetivos múltiples. El mínimo aceptado es el contrato de asistencia técnica. Celanece firmó contratos múltiples y de asistencia técnica (61,36%) según el Comité de Regalías.

La aprobación de regalías debe tener en cuenta las ventas netas, de manera que se obligue el pago de los impuestos a los proveedores de tecnologías.

46

En aplicación de la legislación mencionada para la compra de tecnología, 24,7% de los contratos solicitados fueron rechazados entre 1967 y 1974. Estos datos originados en la Oficina de cambios del Banco de La República y citados por el representante colombiano en el Seminario “Salidas internacionales a la transferencia de tecnología” realizado en París en septiembre de 1977, establecieron otra serie de argumentos a propósito de este tema estratégico para el desarrollo de Colombia. Las restricciones a estos contratos mencionados se explicaron entonces por varias razones: las solicitudes para producir productos similares en donde los países no pagan regalías (29,4%); tecnología asimilada por el trabajador (15,4%); aplicación de leyes extranjeras (2,6%); efectos negativos en la balanza de pagos (25,4%); pagos excesivos en relación con los efectos de desarrollo nacional (8,8%) y otras razones (18%). Es decir, las razones para el rechazo a las solicitudes fueron estrictamente técnicas según el representante de Celanece. Es más: “Celanece Colombiana ha respetado la ley colombiana, en relación con la nacionalidad de los empleados administrativos, técnicos y operativos cuya nacionalidad es colombiana. Ese es el mejor argumento en el proceso de adaptación deseado por Celanece Corp. para una real y efectiva transferencia”.

En diez años de operación del Comité de Regalías en Colombia, en las aprobaciones de contratos habrá 24% de explotación efectiva de acuerdo con los términos. El problema para resolver, según el representante de Celanece, es cómo lograr las mejores condiciones para la adaptación al medio.

La adaptación sugerida debe tener en cuenta la escala económica, y concordar el tamaño del mercado con el debido control de los costos de producción.

La adaptación de tecnología necesita una infraestructura que permita un ciclo económico completo. Es una de nuestras estrategias de marketing y de tecnología que puede expresarse en: asistencia técnica a los compradores de nuestras fibras y productos terminados, así como la formación de firmas locales (proveedores de bienes y servicios)... esta acción tuvo un impacto importante con la creación de beneficios de la actividad económica colombiana estrechamente ligada con nuestras operaciones.

Dos de los representantes colombianos de esta compañía internacional, serían posteriormente presidentes de Colombia.

Todos estos esfuerzos producidos por las filiales deben tener una protección adecuada del gobierno, muy particularmente cuando se desarrolla la política de exportación, según los criterios de este representante de la multinacional mencionada.

En dos palabras, con la presentación de estas posiciones que no tienen nada que envidiarle a los propósitos ya mencionados de la IBM en Europa ni a Unilever, "el caso de Celanese Colombiana S.A. es, según estos representantes, una prueba de la cooperación y trabajo colombiano con el capital y la tecnología norteamericana". Se confirma en estos casos que no es si el capital es extranjero o nacional, sino la filosofía que defiende este modelo de relación internacional claramente desventajosa para los países no industrializados, con el amplio favorecimiento del capital extranjero y de algunos funcionarios de las empresas filiales en nuestro país.

47

### **Los países industrializados amplían los temas de discusión para la regulación de transferencia de tecnología con el propósito de mantener el *statu quo* actual**

La Organización Mundial de Propiedad Industrial es un organismo especializado de Naciones Unidas, creado desde 1974, y tiene por objetivo principal promover la transferencia de tecnología. Su mecanismo utilizado es el de las leyes marco para asistir a los países en la formación y organización de legislaciones nacionales apropiadas.

La OMPI (antigua Birpi) ha desarrollado muchas actividades, pero la principal es la elaboración de una historia más clara sobre la problemática tecnológica a partir de 1965 con La "Ley Marco para el desarrollo de los países", "Ley Marco para países subdesarrollados", en marcas, acuerdos comerciales, actas y competencias. Este modelo se perfecciona en 1967; en 1970 se plantea una Ley Marco para los países subdesarrollados en diseños industriales, y en 1975 se estableció una Ley Marco para los países subdesarrollados sobre normas de origen con indicaciones de fuentes.

En 1978, después de la revisión de los estados miembros del comité permanente de la OMPI, se esperaba la publicación del modelo que permitiría la orientación en

lo concerniente a *know-how*. Habría una ley de patentes acompañada de un modelo de regularización con una mención especial: patentes de transferencia de técnicas, que haría posible la asociación de compradores nacionales de dichas patentes.

El nuevo intento consideraba también, entre otros, los siguientes elementos: registro y control de estado de los contratos; confidencia del *know-how*; lista de prácticas restrictivas eliminadas de acuerdo con el interés de la economía nacional; el inventor protegido con patente no tendrá solamente derechos pero también deberes; deben eliminarse cláusulas abusivas; la duración de la patente será de diez años con posibilidad de prorrogarlas (hasta completar doce y quince años); se espera que el tratado de cooperación elaborado en 1970 pueda ser operativo en 1978; habrá un previsión de licencia obligatoria en el caso de interés vital, por ejemplo de los productos farmacéuticos.

Los elementos novedosos tenían relación con los siguientes propósitos:

- Ayudar en los servicios de información a los gobiernos.
- Se aceptará dar certificados de innovación a los empleados que en concepto de la empresa hayan producido una innovación.
- Se aceptará la protección con certificado de inventor a los países socialistas.

Este sistema es deseable si el Estado tiene control de la economía, pero ese no es el caso para el sistema de mercado ni aun para la economía mixta.

Con este nuevo modelo se pretendía remplazar el modelo de 1967. Hoy la transferencia de tecnología es vital para el nuevo orden económico internacional, de manera que los ajustes deben incorporar los mecanismos necesarios para la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

48

### ***Los países desarrollados en el seno de la Cnucead***

Los debates a propósito de la transferencia de tecnología iniciados formalmente en 1970 y desarrollados hasta 1975 encontraron fuerte oposición de los exportadores de los países industrializados apoyados en el carácter privado de la propiedad tecnológica. En consecuencia, se reaccionó vehementemente contra la regularización. Se amenazó con los efectos negativos de los actuales flujos de tecnología. Esta dilación de los países industrializados estuvo acompañada con el traslado de la discusión de estos problemas a los foros internacionales, donde los representantes directos o portavoces de las empresas transnacionales pudieran disuadir la regulación y al mismo tiempo mantener el discurso de la libre empresa. Los términos de libre comercialización permanecerían como mecanismo sustitutivo. Lo que no es explicable es que los argumentos de transacciones privadas impidan la regulación. Sin embargo este criterio no afecta los acuerdos aduaneros como los previstos en el seno del GATT.

A pesar de la oposición de los países industrializados, se creó la necesidad de regulación en varias reuniones. En el período 1975-1976, las contrapropuestas de

los países industrializados comenzaron a crear condicionalidades que en todo caso pudieran compensar las posibles desventajas.

En 1976, la adhesión de los países socialistas de Europa oriental creó nuevas condiciones en la discusión. En 1977, el lenguaje técnico adoptado por estos países fue parecido al de los países no industrializados.

Desde 1976, dos conferencias de la Cnuced (Nairobi y Manila) permitieron definir actividades orientadoras para los países subdesarrollados: mejoramiento de las relaciones de estos dos países con los organismos correspondientes, OMPI y Onudi, así como el posible papel de los países industrializados para mejorar las condiciones de transferencia de tecnología.

Las acciones previstas por la Cnuced debían centrar su interés en los planes tecnológicos integrados al plan de desarrollo de cada país, la creación de centros nacionales para la transferencia de tecnología, y procurar la utilización óptima de sus recursos de mano de obra calificada.

A nivel subregional, se hace énfasis en la elaboración de acuerdos preferenciales, centros regionales y subregionales de transferencia de tecnología con intercambio de información, fortalecimiento de programas comunes de investigación y desarrollo, con apoyo en asistencia necesaria para la aplicación del Código de conducta. Entre tanto, los países desarrollados deberían exigir a los países en vías de desarrollo acceso sin restricciones a las técnicas existentes, independientemente de los propietarios de dichas técnicas. Este proceso debe apoyarse en la aplicación de la resolución de la asamblea general relativa al establecimiento de bancos de datos técnicos que interesen a la industria de los centros de desarrollo y de transferencia de tecnología, y otros sistemas de información viables.

El Código de conducta pretendía facilitar e incrementar la corriente internacional de tecnología bajo todas sus formas, modalidades y en condiciones favorables. Hacer desaparecer la práctica restrictiva y desleal en las operaciones de transferencia de tecnología y reforzar las capacidades tecnológicas nacionales de todos los países se transformó entonces en un propósito general. El solo hecho de reglamentar la transferencia de tecnología teniendo en cuenta las necesidades particulares de los países en vías de desarrollo, sólo podía fundamentarse en un instrumento multilateral teniendo fuerza obligatoria como el Código de conducta.

El Código de conducta debería estar listo en 1977, pero la presión de los países industrializados lo impidió. Sólo en 1979, con todo tipo de restricciones ya enunciadas, especialmente en lo que concierne con el carácter del Código y la condición voluntaria para su adopción, así como su condición de guía, enmarcan este proceso tortuoso de democratización de la ciencia y la tecnología. Los países subdesarrollados insisten en el carácter obligatorio del Código, y en la necesidad de conformar el sistema de patentes, de manera que se refuercen los conocimientos y que el *know-how* haga parte integrante de la transferencia, aparte de lo cual, el



Estado, el sistema de enseñanza y el sistema productivo nacional puedan asegurar el uso social de los conocimientos “privados”.

En la Cnuccd coexisten evidentemente representantes de los países industrializados y de los no industrializados. *Los países industrializados exigen que el Código de conducta para las empresas transnacionales tenga carácter voluntario, y hacen énfasis en la solución nacional de los conflictos, por el contrario, los países no industrializados están de acuerdo con el carácter obligatorio del Código y la solución de conflictos en escenarios multilaterales.*

La OMPI, así como la Cámara de Comercio Internacional, están de acuerdo con la liberalización del sistema de patentes, y por eso estimulan la adhesión de los países a los pactos internacionales en vigor.

50 Estados Unidos, por su parte, reitera estar de acuerdo con la adaptación tecnológica teniendo en cuenta los grandes gastos implícitos en la obtención de la tecnología y más aún, por el riesgo de su explotación. Así, la transferencia debe responder a una ganancia razonable, y sobre todo a medidas adecuadas de protección a la propiedad privada. Para Estados Unidos, el mejor y más efectivo proceso de transferencia de tecnología es el de las inversiones directas, licencias, servicios técnicos, *joint ventures* y otros acuerdos similares. *Se deben combinar las licencias cruzadas entre países desarrollados (Cross licensing) y la asistencia técnica con los países no industrializados.* La inversión directa y la inversión relacionada con licencias, servicios técnicos y de *management* representan entonces la metodología más eficaz para la transferencia de tecnología privada. Estados Unidos continúa con el favorecimiento de las inversiones libres con una intervención mínima del Estado. Esta condición ayuda a crear el clima para las inversiones en los países receptores. “Los Estados Unidos creen que las actitudes de regulación y restricciones son un serio desestímulo para la transferencia de técnicas... estamos de acuerdo con la regularización razonable para evitar el abuso pero lo aceptamos en el nivel nacional”.

Para Estados Unidos, el Código de conducta debe tener carácter voluntario, dado que la tecnología comercializada en la propiedad privada es propiedad privada. Si el Código tuviera el carácter de mandato, las restricciones afectarían el flujo de tecnología, particularmente hacia los países no industrializados. El tratado no debe ser prioritario a los acuerdos con los países anfitriones y los pactos derivados de éstos. Lo que se impone según Estados Unidos son procedimientos en donde reine la solución de conflictos. Deben aceptarse los arbitrajes, las decisiones de Naciones Unidas discutidas en el seno de la Cnuccd con estímulos apropiados para las transferencias y los desarrollos tecnológicos con los siguientes criterios:

- Reconocer de hecho que deben crearse beneficios mutuos entre vendedores y compradores con el propósito de mantener un crecimiento del flujo tecnológico.

- Las partes tendrán recurso al arbitraje internacional.
- El Código será universal en espacio y en los sectores público y privado.
- Eliminar los abusos de acuerdo con la regla de la razón.

Con la misma doctrina de asociación de Estados Unidos, se han propuesto aspectos complementarios a través de organizaciones internacionales, que induzcan a los países industrializados a ayudar a las empresas para valorar medidas que faciliten el acceso a la información. Otros aspectos relativos a este esquema propositivo son los siguientes:

- Facilitar el acceso a la propiedad gubernamental de la tecnología.
- Asistencia al desarrollo tecnológico local.
- Formar el personal de los países no industrializados o ayudar a su formación.
- Promover el intercambio de programación industrial y científica.
- Facilitar la cooperación entre las instituciones de ciencia y tecnología en proyectos comunes de investigación y desarrollo. De otra parte, crear todas las condiciones favorables a la inversión.
- Facilitar y animar a los países menos desarrollados para acceder a la tecnología bajo un compromiso mutuo y con condiciones, de acuerdo con su capacidad tecnológica. A mayor atraso tecnológico, mayor condicionalidad.
- El código puede crear condiciones para asistir a los países menos desarrollados en la selección de adquisiciones y uso de tecnología, de manera que pueden incrementarse el comercio y las inversiones.
- Organización de la información tecnológica para ayudar a la selección en materia tecnológica.
- Reconocer el derecho de los estados para emplear todos los medios a fin de facilitar y regularizar la transferencia de tecnología.
- El Código no debe derogar obligaciones derivadas de las leyes internacionales o tratados o acuerdos u otros compromisos internacionales.
- Reconocer que la transferencia de tecnología es un proceso dinámico que tiene necesidad de libertad y concluir acuerdos mutuos aceptables en condiciones no restrictivas.

Una salida posible, según Henry R. Nan, consultor del departamento de estado de Estados Unidos, es la capacitación de las gentes de los países no industrializados. Este medio podrá evitar algunas desigualdades existentes. En el caso de los países andinos, la AID ha desarrollado actividades concernientes al financiamiento de inversiones en el sector agrícola, ha otorgado créditos para la importación de bienes de capital y materias primas, en desarrollo de programas de la Alianza para el Progreso. Además, los programas de información de la NASA podrán facilitar el acceso a la información. “Pero el problema del gobierno de Estados Unidos es de saber cómo movilizar el desarrollo de la asistencia en ciencia y tecnología en el sector industrial, especialmente cuando la gran capacidad de Estados Unidos se

ubica en el *management* y el *marketing* que es controlado por el sector privado”. Estas propuestas sugeridas por el gobierno norteamericano coinciden ampliamente con el interés expresado por las compañías transnacionales.

El consultante del departamento de Estado de Estados Unidos. agrega:

Cómo distribuir los efectos potencialmente negativos en la economía norteamericana en términos de desempleo y pérdida de competitividad, para introducir esfuerzos de asistencia a los países subdesarrollados para que ellos adquieran y desarrollen las capacidades modernas... sobre todo si nuestra interacción tecnológica principal se desarrolla con los países avanzados... el problema también es el costo, el ajuste a la concurrencia extranjera, salvo si se utilizan las industrias en decadencia y, de otra parte, si se hace escogencia de industrias más dinámicas al interior de nuestro país.

De otra parte, se espera reconstituir la ayuda post-AID, teniendo en cuenta los pagos previstos por la legislación AID. Los países industrializados podrán explotar la tecnología sobre todo en áreas de *management* y *marketing*. El problema para Estados Unidos está relacionado con las limitaciones actuales para los reembolsos, lo que sugiere la idea de buscar mecanismos más eficaces para la asistencia pública o privada.

Para el gobierno de Estados Unidos, el problema puede ser resuelto, de una parte, estimulando a las empresas privadas a ayudar en el desarrollo de las implantaciones de los países no industrializados, y de otra parte, en el ordenamiento y en la organización de fuentes privadas de manera directa, con la creación de programas públicos para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en esos países.

52

Esta novedosa percepción de la división del trabajo hace que Estados Unidos diferencie y respete los límites entre los papeles del Estado y el de las negociaciones. El gobierno norteamericano ha desempeñado un papel clave en el desarrollo de la capacidad tecnológica a través de los programas de investigación y desarrollo, programas educativos y una gran infraestructura de desarrollo dentro de Estados Unidos. Es lógico, siempre de acuerdo con el departamento de Estado, que el gobierno estadounidense no cumpla el mismo papel con los países subdesarrollados. Entonces si el gobierno de Estados Unidos quiere contribuir a ese desarrollo, puede sugerir mecanismos de estímulo que deben ser creados y asumidos por los países subdesarrollados. De esta manera “con estímulos razonables, los países subdesarrollados devienen en consumidores más satisfechos de la tecnología americana”.

Para Estados Unidos, debe preverse un efectivo sistema internacional para la transferencia de tecnología. En este caso, un elemento esencial para agregar a nuestros esfuerzos los recursos necesarios a nivel nacional y dentro de cada país menos desarrollado permitirá el desarrollo de programas bilaterales o

multilaterales de asistencia técnica para la ciencia y la tecnología. La objeción más importante hacia los países no industrializados es que estos países ven la solución a través de instrumentos internacionales, cuando la estrategia debe ser la creación de capacidad científica y tecnológica nacional. Sólo esta estrategia tendrá opción de preservar relativamente el mercado libre internacional para el futuro intercambio de tecnología... un objetivo en el cual todas las partes tienen una opción considerable.

En resumen, Estados Unidos opone al Código de conducta el mecanismo de “flujo libre de tecnología”, especialmente la tecnología libre. La posición de Estados Unidos, expresada por su representante a las deliberaciones de la Cnuced, así como el del consultante del departamento de Estado, a propósito de la futura transferencia de tecnología, admiten que será posible si se establecen estímulos apropiados. En estas condiciones, se establece la desactivación de los propósitos de integración de los países no industrializados, por el énfasis en el respeto a la propiedad privada institucionalizada por el actual régimen de propiedad industrial y la maquiavélica idea de aislar a los países para negociar caso por caso y de mantener la asistencia técnica como el único instrumento para viabilizar la adaptación tecnológica.

Después de estas edificantes ideas, la posibilidad de un Código de conducta para la transferencia de tecnología fue desactivado por otros países como Alemania Federal en la última reunión de la Cnuced (octubre de 1978). El *statu quo* actual no puede ser modificado ni siquiera en el campo de la negociación. Entonces los acuerdos de integración de los países no industrializados se imponen hoy más que nunca. En efecto, el derecho de propiedad industrial es la génesis de la renta monopólica y de los controles del mercado. Así que modificar esos esquemas totalitarios del mercado es una justa causa de los países subdesarrollados.

---

# 2

Álvaro  
Zerda  
Sarmiento

**Derechos  
de propiedad  
intelectual sobre  
los conocimientos  
de las comunidades  
indígenas**

---

**Álvaro Zerda Sarmiento**

Doctorado en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Director Escuela de Economía, Universidad Nacional de Colombia.

*E-mail:* [azerdas@unal.edu.co](mailto:azerdas@unal.edu.co)

Los conocimientos que las comunidades étnicas han acumulado sobre su hábitat durante siglos están siendo cada vez más utilizados con fines comerciales en sectores como la farmacéutica y la agricultura. Los desarrollos tecnológicos basados en estos conocimientos han producido un notable aumento de la oferta de cultivos de productos alimenticios y de nuevos productos relacionados con la salud, entre otros usos (Johnson, 1992).

Las corporaciones transnacionales y los laboratorios de investigación utilizan los conocimientos obtenidos del análisis de plantas y otras muestras biológicas por las comunidades étnicas, o a partir de la observación de sus prácticas tradicionales. Estas sustancias son estudiadas, desarrolladas y reproducidas, se convierten en objeto de derechos de propiedad y, eventualmente, son introducidas en el mercado. Hasta hace poco, las comunidades que proporcionaban estos nuevos conocimientos no recibían compensación alguna por su uso (Posey y Dutfield, 1996).

La idea de proteger estos conocimientos está ganando adeptos. Sin embargo, numerosas propuestas formuladas para proteger los conocimientos vernáculos han fracasado porque no toman en cuenta que dichos conocimientos son el resultado de una construcción social, mientras que las instituciones de propiedad intelectual de la sociedad moderna están centradas en el individuo. En años recientes se han firmado acuerdos voluntarios y libres entre las corporaciones transnacionales y las comunidades étnicas, pero se afirma que éstos no conducen necesariamente a una distribución equitativa de los beneficios y a una cooperación técnica mutuamente benéfica con las comunidades étnicas (Nijar, 1996).

Este documento resume una interpretación de los procesos interculturales que tienen lugar en relación con el intercambio de conocimientos tradicionales entre grupos étnicos y diferentes tipos de agentes de las sociedades modernas. A partir de esta interpretación se orienta la elaboración de un marco normativo que proteja los conocimientos vernáculos y que, simultáneamente, proporcione incentivos para la investigación científica moderna. El esquema propuesto busca estimular la conservación, el uso y la expansión de ese tipo de conocimientos, a través de la promoción de sistemas de innovación como los que existen donde se originaron estos conocimientos. Las comunidades pueden mejorar su capacidad para defender sus derechos y exigir la aplicación de ciertas normas que condicionen el uso de los conocimientos tradicionales por parte de las empresas, laboratorios e institutos de investigación. Al mismo tiempo, la aplicación de la propuesta debería estimular las inversiones para la investigación en este campo<sup>1</sup>.

---

1. La reflexión más amplia, con su propuesta incluida, se encuentra en Zerda, 2003.

## Las instituciones, los derechos de propiedad y el intercambio

Diversos sistemas institucionales interactúan en el intercambio de conocimientos vernáculos: las reglas de la comunidad étnica; las legislaciones nacionales y el sistema económico; las prácticas habituales de los laboratorios científicos y las corporaciones transnacionales y las normas o acuerdos internacionales.

Dentro de este panorama institucional se manifiestan numerosos intereses. Los chamanes desempeñan un papel clave en el sistema de conocimientos de las comunidades, pero interactúan con la estructura de poder del conjunto del grupo. Las autoridades tradicionales de estos grupos y los miembros de los consejos intervienen en las decisiones relativas a los conocimientos de la comunidad. Los potenciales *desertores* introducen en escena otros intereses (individuales) que, en ciertas ocasiones, influyen en las negociaciones y crean conflictos. En el plano nacional, los gobiernos, las empresas nacionales, las universidades, los laboratorios de investigación y las asociaciones cívicas tienen sus intereses particulares relacionados con estas transacciones de conocimientos étnicos. Las corporaciones transnacionales, los organismos internacionales oficiales y las ONG son los principales actores internacionales en este escenario.

Los derechos de propiedad no suelen estar bien definidos antes de estos intercambios. Al final, evolucionan en función de la interacción de los intereses individuales y colectivos. Los acuerdos internacionales relacionados con la gestión de la propiedad intelectual; las legislaciones nacionales que rigen la propiedad intelectual, la protección de la biodiversidad y otros temas pueden influir en el sistema de conocimientos de la comunidad a través de estas transacciones. Estas influencias pueden inducir cambios en la comunidad. La evolución de la vida social en la comunidad dependerá de cómo filtra, asimila o modifica las normativas y los acuerdos, y de cómo los interpretan sus miembros. Esto suele hacerse según los términos de sus propias instituciones. Por consiguiente, las transacciones de conocimientos étnicos son complejas. Comprenden la interacción de las instituciones, las comunidades, los individuos y los recursos, y cómo estos actores sociales e individuales establecen reglas con el fin de gestionar y regir los intercambios y los derechos de propiedad sobre el conocimiento.

58

### *Un marco para el análisis*

Las situaciones que surgen en el intercambio de conocimientos vernáculos entre grupos étnicos y agentes de la sociedad moderna están profundamente marcadas por asimetrías de la información:

1. Asimetrías de información acerca del entorno cultural de la otra parte que actúa en el intercambio.
2. Asimetrías del conocimiento acerca de cómo negociar con la otra parte.



3. Asimetrías de información en relación con los criterios de valor que el otro agente utilizará para proponer un acuerdo.
4. Asimetrías de información en relación con la eficacia de los conocimientos que podrían ser intercambiados.
5. Asimetrías de información sobre el compromiso de la otra parte y acerca del sistema de exigencia del cumplimiento de la otra parte.

Las consecuencias de estas asimetrías son la dificultad de comunicación, la falta de confianza, transacciones que nunca se producen y un clima de negociación que se presta a comportamientos oportunistas y al engaño.

Es necesario pensar en dos casos diferentes. El primero se produce cuando el grupo étnico controla el Estado. El segundo, cuando el grupo étnico es suficientemente pequeño y vive dentro de las fronteras de un Estado nacional que no controla. Este trabajo se centrará en la segunda situación.

Cuando una empresa moderna entra en contacto con un grupo étnico y manifiesta su interés por los conocimientos étnicos, se crea un conflicto entre dos marcos institucionales y culturales. Lo que suele ocurrir a partir de ese momento se puede derivar del análisis de los casos recogidos más abajo. Se pueden producir diversos resultados:

1. Se rompe la comunicación y no hay transferencia de conocimientos de un sistema cultural a otro. En este caso, el sistema cultural del grupo étnico permanece igual, pero el mundo moderno pierde la oportunidad de tener acceso a nuevas fuentes de conocimientos que se pueden traducir en términos científicos y pueden convertirse en medicamentos que solucionan problemas de salud, por ejemplo. El grupo étnico también ha perdido la oportunidad de tener un contacto con los métodos y procedimientos modernos que podrían fortalecer su sistema de innovación y potenciar sus condiciones de vida, con el fin de mantener y desarrollar su hábitat.
2. Se produce una apropiación indebida, y se rompen las normas del grupo étnico. El sistema cultural del grupo étnico reacciona y tiene tendencia a cerrarse ante el mundo exterior. El mundo moderno obtiene provisionalmente la oportunidad de tener acceso a nuevas fuentes de conocimientos que se pueden traducir en términos científicos modernos y contribuir a desarrollar medicamentos utilizados para solucionar problemas de salud, según el ejemplo. Sin embargo, el grupo étnico no recibe compensación alguna por la contribución que ha hecho a la humanidad, y no hay posibilidades de fortalecer su sistema de innovación y potenciar sus condiciones de vida, con el fin de mantener y desarrollar su hábitat. Además, el grupo étnico podría desarrollar un rechazo ante cualquier intento posterior de contacto por parte del mundo moderno, cualquiera sea su carácter. El resultado es que pierden tanto el grupo étnico como la sociedad moderna.

3. Se establece un acuerdo en relación con el traspaso de estos conocimientos. En ese caso, se pueden producir diversas posibilidades:
  - a) Una interferencia del sistema de conocimientos étnicos por parte de la cultura externa produce una perturbación de la cultura étnica. Se agota y desaparece un acervo y una fuente de conocimientos para la humanidad.
  - b) La cultura introducida por la influencia externa es filtrada y no afecta al grupo étnico de manera significativa.
  - c) Se produce una lenta evolución a través de la interacción que conduce a un equilibrio donde tiene lugar un intercambio de conocimientos, y ambas culturas salen enriquecidas. Los rasgos esenciales de la cultura del grupo étnico se conservan pero, aun así, se produce un cambio cultural.

Si existe un acuerdo de intercambio, la evolución de la cultura y las instituciones del grupo étnico pueden seguir diferentes vías:

1. Puede que el grupo étnico acepte las reglas y procedimientos creados, y que el agente externo obtenga los resultados esperados.
2. El grupo étnico acepta estas reglas pero introduce las suyas propias, y se produce una hibridación de las instituciones.
3. El grupo étnico no acepta ese tipo de instituciones, y el intercambio no es posible.

60

En las próximas páginas se desarrollará este marco. Se presenta a los actores. Se describen algunos rasgos de las instituciones económicas de las comunidades indígenas y cómo evolucionan cuando entran en contacto con las sociedades modernas. También se aborda la relación entre las instituciones modernas de propiedad intelectual y los conocimientos de las comunidades indígenas. Presentamos diversos casos de acuerdos asimétricos, así como distintas propuestas planteadas a propósito de la compensación y gestión de las comunidades. Finalmente, se presenta una conclusión y se esbozan los elementos básicos de un marco institucional alternativo.

### ***Los actores y las relaciones en el intercambio de conocimientos***

Numerosos actores intervienen en el intercambio de conocimientos vernáculos. Estos agentes se pueden clasificar según el plano cultural donde actúen.

#### *El plano de la comunidad étnica*

En la mayoría de las comunidades, los chamanes son los encargados de cultivar y aplicar la protección de los conocimientos tradicionales. Esto les otorga un estatus especial sobre los otros miembros del grupo en el orden social (Boyle, 1996). La *comunidad* también es un actor. Durante siglos, las comunidades han acumulado conocimientos relacionados con su hábitat, y han llevado a la práctica decisiones relaciona-

das con su gestión mediante un proceso colectivo. Estos conocimientos incluyen diversos aspectos: a) uso real o potencial de plantas, animales, suelos o minerales; b) preparación y procesamiento de especies; c) formulaciones magistrales con diversos ingredientes; d) métodos de cultivo, selección de plantas; e) protección del ecosistema, mediante la protección de los recursos y métodos de conservación (Bravo, 1996). Algunos miembros de la comunidad pueden separarse de su unidad. Estos *desertores* pueden abandonar la comunidad, llevar con ellos los conocimientos de la comunidad y venderlos a agentes externos para beneficiarse personalmente.

#### *El plano de la sociedad nacional*

Algunos *estados nacionales* han desarrollado reglas para controlar el acceso a los conocimientos de las comunidades y han elaborado normativas acerca de su uso. Otros estados han hecho poco o nada para reconocer y proteger los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Ésta es una situación que se encuentra en el origen de numerosos conflictos entre los estados nacionales y las comunidades desde hace decenios. El nivel de conflicto ha aumentado a medida que las organizaciones políticas indígenas desarrollaban una noción de territorialidad. Algunos estados nacionales de la Amazonia se han mostrado reticentes a reconocer ese derecho alegando que sólo el Estado-nación puede poseer un territorio (Smith y Wray, 1995:288).

*Las empresas nacionales* que venden productos para los mercados nacionales suelen comerciar con los conocimientos indígenas. En ciertas ocasiones, estas transacciones cumplen con las normas de propiedad intelectual, y en otras no. Sucede a menudo que las empresas locales no se rigen por la legislación nacional en materia de bioseguridad y calidad. Muy rara vez las empresas locales compensan a las comunidades por su contribución (Clad, 1984).

*Los laboratorios nacionales de investigación*, incluidos los de las universidades, pretenden tener un acceso ilimitado a los conocimientos vernáculos con el fin de desarrollar sus proyectos de investigación. A menudo, critican las normativas de protección existentes como las que requieren un consentimiento previo de las comunidades, o que contemplan retribuciones económicas por los resultados de la investigación (Drahos, 1997).

*Los médicos herboristas* se presentan como miembros de alguna comunidad y utilizan los conocimientos indígenas para beneficio personal. Se aprovechan de la ignorancia generalizada en torno a los poderes curativos o “mágicos” de las medicinas indígenas.

#### *El plano internacional*

*Las corporaciones transnacionales* y *los laboratorios de investigación* utilizan los conocimientos vernáculos obtenidos de plantas y muestras biológicas, o a par-

tir de la observación de las prácticas indígenas tradicionales. Las estudian, las desarrollan y, en algunos casos, alegan derechos de propiedad y comercializan productos derivados de estos conocimientos. Las comunidades que contribuyen a estos nuevos conocimientos rara vez reciben una compensación (Brush y Stabinsky, 1996).

Las fronteras entre los investigadores de las empresas y los investigadores académicos y científicos se han desdibujado, especialmente en el sector de la farmacéutica. Los esquemas de colaboración entre las corporaciones farmacéuticas y los laboratorios universitarios a menudo minimizan las diferencias en sus intereses y prácticas (Tarzian *et al.*, 2000). Sin embargo, también hay casos en que los investigadores universitarios realizan su trabajo independientemente de las empresas e intentan establecer un estatus científico dentro de una ética mertoniana. En algunos casos, los investigadores también han promovido la compensación y el reconocimiento hacia las comunidades que generaron y desarrollaron esos conocimientos (*Ibid.*).

62

Varias *organizaciones no gubernamentales (ONG)* critican las aplicaciones industriales de los conocimientos tradicionales porque, en muchos casos, las empresas farmacéuticas que producen semillas y productos químicos para la agricultura practican lo que ellos consideran una “biopiratería masiva y creciente contra las comunidades indígenas y locales” (Red del Tercer Mundo, 1996:15). La biopiratería significa obtener sin consenso los conocimientos tradicionales o los recursos biológicos o la propiedad de “inventos” derivados de esos conocimientos, sin compartir los beneficios. Desde los años ochenta, diversas organizaciones internacionales y comunidades étnicas han exigido el reconocimiento de sus derechos sobre esos conocimientos (Red del Tercer Mundo, 1996). Estas reivindicaciones de las ONG han encontrado eco en las organizaciones internacionales oficiales, y han sido recogidas en ciertos acuerdos internacionales como el Adpic (Acuerdo sobre aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio) en la Organización Mundial del Comercio, así como en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Estos acuerdos toman en cuenta la posibilidad de proteger los conocimientos vernáculos por medio de los derechos de propiedad, si bien dejan en manos de los países miembros la elaboración de una normativa nacional (Tewolde Berhan, 1996).

### ***Las instituciones económicas de las comunidades étnicas***

Los mercados nacionales constituyen marcos institucionales que pueden invalidar las prácticas comerciales en torno al intercambio de conocimientos vernáculos. El papel de las instituciones de la comunidad en el ámbito local es crucial en este proceso. Los análisis de caso han demostrado que las comunidades locales muchas veces filtran e ignoran las reglas establecidas por los estados nacionales. Pueden modificar sus propias reglas, generando instituciones locales –normas en uso– y

patrones de actividad que pueden ser muy diferentes de las expectativas de quienes diseñaron las políticas. Parece razonable pensar que el respeto por las instituciones locales puede contribuir a invertir la tendencia al deterioro de los conocimientos vernáculos.

Los sistemas culturales y los acuerdos institucionales internos de los grupos étnicos son muy diversos. No se puede realizar un análisis simultáneamente para todos ellos. Por esta razón, en las próximas páginas se abordan las instituciones económicas indígenas de los grupos étnicos de la Amazonia y América Central, aunque también se hará referencia a otros grupos.

#### *Los sistemas económicos de la comunidad*

La vida económica en las sociedades indígenas de la región amazónica es el resultado de la interacción entre cultura y mundo natural. En el contexto tradicional de estas comunidades, la vida económica no persigue la acumulación de riquezas, ni tampoco pretende mejorar los niveles de vida de los actores individuales. Además, no es una esfera separada del resto de la vida social. De hecho, es parte de una rutina plenamente conectada al ritual social y a la vida política. En el marco de esta idea, es imposible separar los derechos de propiedad intelectual, cultural y científica, puesto que todos pertenecen a una sola entidad, la propiedad comunitaria (Calle, 1999).

Las comunidades indígenas no poseen una noción de la propiedad privada individual por encima de los recursos o los conocimientos. La propiedad tiene manifestaciones intangibles y espirituales. La naturaleza constituye un *continuum* con el yo, con la cultura y los rituales. Esta conversión holística no permite segmentar las partes, de modo que el conocimiento se convierta en la propiedad individual de un miembro de la comunidad.

Los procesos de producción están regidos por la necesidad y no por la búsqueda de un excedente que se realizará en el intercambio. Los procesos de intercambio, cuando ocurren, están regidos por motivaciones similares. No pretenden obtener ningún tipo de ventaja, sólo cubrir una necesidad específica. Sin embargo, es cada vez más difícil para las comunidades indígenas aislarse de la influencia de la economía de mercado que las rodea y que pretende influir en ellas imponiendo sus valores y principios. Esto es lo que ha sucedido con algunas sociedades indígenas en la región de la Amazonia (Smith y Wray, 1995), que han conseguido configurar un sistema económico híbrido donde las prácticas y los valores tradicionales coexisten con los mecanismos de mercado. Lo mismo ha sucedido con las comunidades miskito, en Nicaragua, o con los shuar de Melanesia, cuyos chamanes han convertido sus conocimientos en mercancía (Dutfield, 1999).

### *El intercambio*

Las economías indígenas son básicamente economías de reciprocidad. Están regidas por un principio que puede ser interpretado como un intercambio diferido. Algunos observadores lo han interpretado como una economía del don. Todas las sociedades inculcan a sus jóvenes un fuerte sentido de los valores que los obligan a compartir los bienes materiales. Todos los miembros de la sociedad están sujetos a un sólido imperativo moral que los obliga a recibir, aceptando con ello una nueva relación basada en la deuda adquirida. La propia esencia de esta economía –y lo que mantiene el flujo de bienes y servicios entre donantes y receptores– es la obligación de dar algo como muestra de reciprocidad. La acumulación de ganancias y riquezas no ha sido incorporada a estas economías del don (Smith y Wray, 1995:163).

Los intercambios formales adoptan diferentes formas, algunas dentro de un grupo de parentesco y otras entre miembros de diferentes grupos. En términos generales, todos los grupos indígenas de la Amazonia producen bienes materiales similares y tienen acceso a recursos similares. Sin embargo, los alimentos preparados suelen ser el objeto de un intercambio ceremonial, como en el caso de la “chicha”, una bebida preparada con la mandioca (*Ibid.*, 164).

El acto de intercambio en sí mismo es más importante que los bienes que cambian de manos. Esto se explica por la importancia de la relación social entre el donante y el receptor. En este sistema de libre intercambio, dar y recibir están destinados a asegurar la consolidación de los lazos de solidaridad (*Ibid.*, 166).

64

### *Elementos de cambio hacia modelos híbridos*

Según un estudio realizado por la organización amazónica Coica, este tipo de intercambio siempre ha estado presente en las sociedades indígenas. La innovación tecnológica y las nuevas ideas han circulado entre sus comunidades, superando obstáculos impuestos por la lengua, la cultura y la política, gracias a la existencia de redes de intercambio (Smith y Wray, 1995). El ritmo del cambio, que inicialmente era lento y estaba limitado por los medios rudimentarios de comunicación, ha aumentado espectacularmente en los últimos tiempos, y se realizan enormes esfuerzos para asimilar los cambios de modos que tengan sentido en el plano tradicional. Estos cambios, fundamentalmente provocados por la relación con la economía de mercado, han obligado a los pueblos indígenas a recrear y reorganizar su sociedad, definiendo así las relaciones sociales internas, junto con las relaciones de producción y distribución y, a la larga, han afectado el sistema de valores y creencias. La nueva situación influye en la manera en que las comunidades y los actores extranjeros negocian acuerdos relacionados con los conocimientos vernáculos.

Una consecuencia del proceso de transición es el deterioro del sistema cultural e ideológico que integra los componentes de la vida social y articula un siste-

ma global de vida (Smith y Wray, 1995:177). Una de las pérdidas más importantes es la de sus conocimientos tradicionales. En este aspecto, las escuelas públicas que niegan estos conocimientos promueven su pérdida y arrojan como resultado una población indígena joven menos adaptada a sus economías locales y con pocos recursos explotables en su nueva economía mixta. En el caso de la nueva economía amazónica, tiene la tendencia a combinar el intercambio recíproco con la acumulación de ganancias, cada vez más frecuentemente, entre quienes pueden hacerlo. El intercambio recíproco de los excedentes productivos y fuerza laboral disponible para los parientes ahora compite con la necesidad de vender el excedente a cambio de dinero (*Ibid.*, 181).

### *La nueva economía indígena*

Los grupos indígenas amazónicos se han movilizadod rápidamente para establecer lazos con el mercado, impulsados por sus crecientes “necesidades”, como el Bora Ampiyacua llama a sus necesidades de bienes de mercado. La cría de ganado, la producción tradicional de hamacas, los camiones y botes que pertenecen a la comunidad, y las tiendas con productos comerciales, así como la venta de frutas exóticas, son sólo algunas de las estrategias emprendidas en tiempos recientes (Smith y Wray, 1995:224).

En los últimos dos o tres decenios, las organizaciones indígenas han dado lugar en la práctica a un modo colectivo de elaboración y funcionamiento de los proyectos, una orientación aparentemente compatible con la función social de la economía del don. Como consecuencia, muchas de las iniciativas económicas entre los pueblos indígenas son colectivas, lo cual significa que la iniciativa es propiedad de un órgano colectivo, con algunos elementos de una identidad institucional formal, como la comunidad, la cooperativa o la federación. Sin embargo, hay confusión en muchas comunidades actuales con respecto al uso individual de la propiedad colectiva. Esta confusión es sumamente complicada cuando la comunidad o asociación comunitaria se convierte en propietaria de una empresa orientada hacia el mercado. Los miembros de la mayoría de las comunidades no poseen una gran tradición de actividad económica colectiva en ese plano: la insistencia en una actividad de ese tipo, en gran medida por razones ideológicas, ha conducido a un fracaso generalizado de las empresas colectivas.

### *Las instituciones*

Los recursos intelectuales y simbólicos son una forma importante de capital en las comunidades. Comprenden todos los conocimientos sobre los bosques, los suelos, los animales y la manufactura de los instrumentos necesarios para mantener la vida en la comunidad. Entre éstos se encuentran los conocimientos curadores del chamán, el conocimiento especializado de canciones, canciones-oraciones y

danzas. También incluyen los conocimientos de las mujeres sobre la crianza de los hijos, la agricultura, formas de arte y relaciones sociales. Estos recursos son sumamente valiosos para que un pueblo indígena pueda mantener su coherencia cultural. Al mismo tiempo, son recursos muy vulnerables, puesto que se transmiten casi exclusivamente a través de formas orales o rituales en las lenguas indígenas. Una de las amenazas que penden sobre estos recursos es la educación pública y la enseñanza religiosa promovida por el Estado, las misiones religiosas o alguna combinación de ambas. Las dos tienen la tendencia a remplazar los recursos intelectuales y simbólicos indígenas con los de la sociedad dominante, con lo cual empobrecen progresivamente a los primeros. Además, las relaciones asimétricas de poder e información entre las comunidades y los actores extranjeros es en sí mismo otro serio riesgo para la conservación y desarrollo de su sistema de conocimientos (*Ibid.*, 304).

#### *Derechos de propiedad intelectual y conocimientos tradicionales*

Los acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (Adpic), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), o el Convenio sobre Biodiversidad (CBD), contemplan la posibilidad de proteger los conocimientos vernáculos por medio de los derechos de propiedad. Sin embargo, dejan la elaboración de un conjunto definitivo de normas sobre el tema a las iniciativas de cada país (Drahos, 1997). En general, hay pocos análisis que consideren la protección de los derechos de propiedad intelectual adecuados para aplicar a este tipo de conocimientos. Una opción consiste en considerar que los instrumentos y la legislación moderna pueden ser ampliados para configurar una estrategia de compensación monetaria a las comunidades a cambio de productos secundarios beneficiosos que nazcan de sus conocimientos (Greaves, 1994:5). Éstos han sido utilizados en algunos casos.

66

##### *a. Los contratos*

Entre los instrumentos utilizados generalmente, los contratos representan el concepto más simple, puesto que han sido utilizados para proporcionar acceso a elementos específicos de los conocimientos o a productos bajo el control de la comunidad. También han sido usados para negociar la recopilación de información o de sustancias bajo términos precisos cuyo incumplimiento es, en principio, objeto de un juicio legal, sin la necesidad de definir nuevos instrumentos legales (Greaves, 1994:6). [El recuadro 1 presenta una lista de acuerdos que han servido de base para este análisis].



**ALGUNOS CASOS DE CONTRATOS ENTRE COMUNIDADES INDÍGENAS E INSTITUCIONES MODERNAS**

- Una comunidad quechua en Ecuador fue compensada con la construcción de un aeropuerto a cambio de los conocimientos de un chamán. El aeropuerto también era necesario para la propia empresa (Shaman Pharmaceuticals, de California) para transportar plantas tropicales a su sede, donde eran utilizadas en la investigación sobre medicamentos contra el dolor y la diabetes (Bravo, 1997:130). La misma empresa pensaba ampliar este tipo de acuerdos a países como Colombia, México, Ecuador y Perú, sosteniendo que su proyecto promovía el reconocimiento de la propiedad intelectual de los grupos étnicos (King, 1994). Las dificultades económicas experimentadas por la empresa frustraron estas iniciativas.
- En 1992, los Laboratorios Merck firmaron un contrato con el Instituto Biológico de Costa Rica (Inbio), por el cual se vendieron servicios de recolección y preparación de una gran variedad de plantas y de biodiversidad de microorganismos. Los términos concretos del contrato en relación con la retribución económica, la cantidad de muestras y el papel de las comunidades indígenas, se mantienen en secreto. Los críticos del acuerdo piensan que éste no garantiza el final de la deforestación y de la erosión genética que implica no sólo a Costa Rica sino también a los países vecinos con que comparte recursos genéticos (Martínez Alier, 1996:121).
- En 1992, el National Institute of Health (Instituto Nacional de Salud) de Estados Unidos lanzó un programa de cooperación con Usaid para financiar proyectos de “descubrimiento de medicinas” en los países menos desarrollados, haciendo uso de la “riqueza de conocimientos conservados en las culturas tradicionales donde el potencial médico tiene más probabilidades de concretarse”. Los derechos de los pueblos indígenas dependerían por completo de los términos de cada contrato firmado con ellos o con el gobierno del país anfitrión (Daes, 1993:24).
- Desde 1985, el Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos lleva a cabo un programa de recolección de plantas en regiones tropicales y subtropicales para descubrir medicinas que pueden ser utilizadas contra el cáncer y el VIH. El Instituto mantiene una política de firmar contratos de colaboración con países o personas que participan en el programa. Una de sus principales experiencias en este campo es la asociación con la Federación AWA, de Ecuador, mediante un acuerdo para coleccionar e investigar plantas con el fin de obtener nuevas curas contra el cáncer y el sida. El contrato comprende la entrega de resultados y esfuerzos para reconocer los derechos en caso de logros comerciales, así como un fondo para construir centros de salud (Cragg *et al.*, 1996:85).
- En los años setenta, la Universidad de Illinois inició una investigación sobre plantas medicinales en países tropicales con gran biodiversidad, con la posibilidad de desarrollar medicamentos. Desde 1990, la Universidad de Illinois utiliza cartas de intención y cartas de recolección para formalizar las relaciones con las comunidades indígenas, así como contratos que definen la participación en las patentes, en caso de resultados comerciales a partir de la investigación. La investigación sobre agentes contra el cáncer, emprendida en conjunto con el Instituto Nacional del Cáncer, así como la adquisición de plantas para una evaluación biológica, con la participación de Laboratorios Glaxo, han sido dos de sus proyectos. El reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual sobre el uso de la medicina tradicional puede ir al consultor que recopila la información, a la comunidad indígena o a un hombre relacionado con la medicina, un chamán u otros miembros de la comunidad. Lo que sucede con este tipo de negociación es que los términos en que se define el contrato son el resultado de la correlación de fuerzas entre las partes que participan de la negociación. En este caso, el desequilibrio entre laboratorios farmacéuticos y comunidades indígenas es evidente. Los primeros tienen una amplia experiencia en procesos de contratos, mientras que las comunidades tienen escasa o nula experiencia ni conocimientos de las estrategias normalmente usadas. Además, el laboratorio suele saber qué busca, y puede prever con cierto grado de certeza los resultados que obtendrá con el objeto que adquiera. La comunidad indígena ignora completamente este resultado. Además, no posee referencia alguna para medir su valor. Como consecuencia, la comunidad suele vender sus conocimientos a precios absurdamente bajos.

Todos estos temas plantean interrogantes acerca de la pertinencia de los contratos como instrumento para proteger los derechos de los indígenas. La reciprocidad hacia las comunidades no queda clara, puesto que guarda relación con el valor de los recursos proporcionados, y el precio pagado bien puede corresponder al trabajo de la recolección y venta de la materia prima, pero no a una compensación por los conocimientos de la comunidad ni por las futuras ventas que nazcan del acuerdo. Tampoco queda claro cómo establecer una compensación a pagar en el mediano plazo en el caso de comercializarse el producto, porque las comunidades pierden *de facto* el control sobre la información y el material genético que proporcionan.

*b. Casos de defensa del hábitat*

Se han producido situaciones en que las comunidades indígenas han adoptado posiciones para defender sus conocimientos y recursos contra los intentos de prospección biológica por parte de laboratorios farmacéuticos y de investigación. Por ejemplo, los kuna, de Panamá, han desarrollado programas para administrar su reserva forestal y controlar las actividades científicas que se llevan a cabo en su interior (Laird, 1994:150). En otro caso, en 1993, la comunidad indígena ngobe-guble (Guaimi), de Panamá, con la asistencia de la organización RAFL, impidió la concesión de patentes sobre la línea celular de un indígena que sufría leucemia (Weemaels, 1996:123). En 1999, la organización indígena Coica consiguió que la Oficina de Patentes de Estados Unidos anulara la patente de la ayahuasca, o yagé, una planta sagrada para diversos grupos indígenas amazónicos, que había sido concedida a Loren Miller, de California (Jacanamijoy, 1998).

68

*c. Las patentes*

En otros casos, no ha habido éxito en la defensa de los derechos indígenas, lo cual ha conducido a la aparición de lo que se denomina “biopiratería”. Algunas entidades, como institutos de investigación, universidades o laboratorios, han conseguido patentes sobre fragmentos de conocimientos obtenidos de las comunidades indígenas. A pesar de ello, las comunidades no han recibido nada en compensación. [El recuadro 2 ilustra algunos de estos casos].

**ALGUNOS CONFLICTOS DE PATENTES SOBRE CONOCIMIENTOS VERNÁCULOS**

- En 1994, dos investigadores de la Universidad de Colorado obtuvieron una patente sobre la variedad “Apelawa” de la quinua, un cultivo indígena ancestral de Perú. La patente de un producto utilizado para combatir la esterilidad masculina permitió el desarrollo de variedades híbridas para cultivos más grandes, pero no reconoció el lugar de origen ni la contribución del pueblo indígena. Después de la presión ejercida a través de campañas internacionales, los propietarios de la patente no la renovaron (Jacanamijoy, 1998:5).
- Investigadores de la Universidad de Wisconsin obtuvieron patentes en Estados Unidos y Europa de una proteína aislada de la brazeína, encontrada en una baya de África occidental y con un poder edulcorante 500 veces superior al azúcar, utilizada desde tiempos ancestrales por los nativos de la región. La Universidad dice que no hay planes para compartir las ganancias con los grupos indígenas que inicialmente descubrieron y cuidaron de este recurso (Grain, 2000:6).
- En 1986, 1989 y 1992, se concedieron patentes para un polvo extraído de la corteza tostada del tepezcohuite, o “árbol de piel”, encontrado en zonas muy pequeñas de Chiapas, donde ha sido usado por los mayas para el tratamiento de heridas de la piel. Actualmente, los habitantes locales tienen que competir con los comerciantes para tener acceso a los árboles (Grain, 2000:10).
- En 1995, la Universidad de Mississippi obtuvo una patente sobre la *curcuma*, considerada una droga mágica por la población de India para curar diversos males. Su raíz se emplea en el tratamiento de heridas musculares, inflamaciones y para curar heridas (Grain, 2000).

***Las relaciones entre las instituciones***

Las instituciones modernas tratan los conocimientos existentes como conocimientos privados protegidos por derechos de propiedad intelectual, o como conocimientos de dominio público que constituyen una propiedad intelectual común. Los defensores de unos derechos de propiedad intelectual sólidos sostienen que un sistema legal que excluya provisionalmente los conocimientos del dominio público tendrá como resultado un aumento a largo plazo del tamaño de aquel dominio. Se argumenta que esto se debe al hecho de que los monopolios de derechos de propiedad intelectual establecen incentivos legales para crear e innovar. Sin estos incentivos, tendríamos menos creación e innovación (Coombe, 1998). También se ha argumentado que sería más apropiado considerar que existen otros dominios privados, y que las carencias de la ley con respecto a estos dominios son el verdadero problema del sistema de derechos de propiedad intelectual. Estos dominios corresponden a los conocimientos colectivos de las comunidades indígenas, sobre los cuales sólo éstas tendrían derechos de uso y explotación.

De esta manera, se sostiene actualmente que las teorías morales de los derechos no justifican los derechos de propiedad de la comunidad indígena sobre los conocimientos tradicionales, y, en su lugar, se refieren a “conocimientos tradicionales colectivos de dominio público”. Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto de cada dominio, tendríamos que reconocer que no todos los conocimientos tradicionales pertenecen al dominio público. Si bien algunos están ampliamente

distribuidos y extensamente documentados, otros se encontrarán en una localización más específica y estarán conservados por un pequeño grupo de personas o por un individuo (por ejemplo, un chamán). Estas personas tienen derechos sobre sus conocimientos, como reconocen más de 170 países en el Convenio sobre Biodiversidad.

Existen diversos esquemas para administrar los recursos y los conocimientos según las diferentes comunidades. En la mayoría de los casos, ha habido dos alternativas. Por un lado, a menudo se han creado consejos comunitarios con un amplio espectro de resultados en la administración de los bosques, debido fundamentalmente a las diferencias en el tamaño. Los muy pequeños han encontrado obstáculos en sus esfuerzos por generar recursos humanos y otros recursos para el seguimiento y aplicación de las reglas locales. Los consejos de mayor tamaño son capaces de generar mejores condiciones en sus esfuerzos de seguimiento de la utilización de los bosques en constante amenaza de explotación por habitantes locales y foráneos (Gibson *et al.*, 2000:13). Las pruebas demuestran que los que utilizan el recurso y desarrollan con éxito instituciones locales destinan tiempo y esfuerzos al seguimiento y cumplimiento de las reglas que han creado (*Ibid.*, 19).

Estudios antropológicos han interpretado alguna evidencia como presencia de sistemas de propiedad individual, como el pueblo shuar, que ve los conocimientos chamánicos como una “mercancía intercambiable” que se puede vender, comprar, prestar, y que está sujeta a robo. O los expertos medicinales de los miskitos, quienes consideran sus prácticas de curación como “propiedad privada”. O los pueblos indígenas de Melanesia, que intercambian o venden sus secretos o conocimientos por cerdos, dinero y otros bienes (Dutfield, 1999:8). Desde luego, es de aclarar que estas observaciones extraídas de estudios de caso antropológicos no se pueden aplicar generalmente a todas las comunidades indígenas. En ese caso, se encontraría el problema de definir qué pertenece al chamán y qué pertenece a la comunidad. Esto constituiría un problema interno de la comunidad, pero también se derivaría del grado de legitimidad de la apropiación individual de un conocimiento socialmente heredado. En cualquier caso, queda claro que existe una gran tensión en la relación entre las instituciones modernas y las comunidades indígenas en lo referente a la protección de los recursos y los conocimientos. Se han llevado a la práctica diversas estrategias de administración en diferentes escenarios y situaciones, tema que se abordará en la próxima sección.

### ***Las propuestas***

Anteriormente se mostraba que el conocimiento desarrollado por las comunidades indígenas es colectivo y representa a un conjunto de usos, costumbres, información y modos de vida desarrollados por una determinada comunidad. El conocimiento es creado, desarrollado y transformado colectivamente. No hay inven-

tores individuales. Está íntimamente ligado a la diversidad cultural y biológica, y no se puede disociar de ninguno de estos dos aspectos. Además, se expresa territorialmente (Pombo y Vásquez, 1996: 207).

#### *Una propuesta de derechos intelectuales comunitarios*

Algunos autores, como Vandana Shiva, han sostenido que, como consecuencia, estos derechos colectivos deben ser reconocidos y que es necesario buscar opciones desde la perspectiva de los mismos actores que son los que supuestamente detentan estos derechos. Esto generaría un sistema de propiedad intelectual que se convertiría en una opción real de las comunidades para desarrollar su propia estrategia productiva a partir de su propia comprensión de su universalidad y en su propio territorio. Éste tendrá que ser un sistema de protección específico que contemple los derechos intelectuales comunitarios básicamente en relación con los conocimientos asociados con la biodiversidad (Shiva *et al.*, 1997:v, vi). Un sistema de este tipo debería de ser capaz de identificar una comunidad y proteger sus derechos intelectuales, para lo cual debe contar con una organización comunitaria que establezca vínculos, tanto con la sociedad matriz como con las corporaciones transnacionales, con el objeto de establecer disposiciones legales y garantizar el pago de derechos resultantes (Tewolde Berhan, 1996:24).

La protección debe cubrir cualquier logro de la comunidad indígena que pueda ser comercializado, ya se trate de innovación en el germoplasma, en conocimientos y tecnología de la biodiversidad, o en cualquier otra tecnología, en el arte, la música, o cualquier otro campo que, obviamente, sería una novedad fuera de su comunidad de origen. También se sostiene que, puesto que las comunidades indígenas existen en perpetuidad, sería apropiado que los derechos intelectuales colectivos también tuviesen una duración perpetua a partir del momento en que la innovación es comercializada, y que el conjunto de la comunidad sea la beneficiaria (*Ibid.*, 25).

#### *Propuestas de la Red del Tercer Mundo*

En 1994, la Red del Tercer Mundo propuso un modelo para suscribir una Carta de Derechos Intelectuales sobre los conocimientos vernáculos, en armonía con el artículo 27 (3b) del Adpic y 8 (j) del Convenio sobre la Biodiversidad. Esta Carta contempla la protección de los conocimientos comunitarios y compartidos, utilizando también el concepto de derechos intelectuales comunitarios, y consultando sobre el valor de este conocimiento para las comunidades indígenas. Según esta propuesta, los requisitos de originalidad en una estructura de patentes debe referirse a los conocimientos acumulados que poseen las comunidades, lo cual constituye una “innovación” en el sentido de que no han sido conocidos “fuera de su mundo”. En ese caso, se crearía un fondo, donde el beneficiario sería la comunidad

(sus dirigentes) y el Estado sería el fideicomisario, con un registro de inventos similares al del *copyright* (Red del Tercer Mundo, 1996).

Se trata de un punto de vista que “necesariamente sigue la fórmula del Estado como la autoridad central a través de la cual se crean, validan y reivindican los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales” (Nijar, 1996:31), y reconoce que es necesaria una legislación nacional *sui generis* para proteger adecuadamente a los pueblos indígenas y los conocimientos de las comunidades locales. Con este fin, se ha propuesto una “Ley de Derechos Intelectuales Comunitarios” que funcione en coordinación con una “Ley de Recolectores de Recursos Biológicos” y un “Contrato entre el recolector y el gobierno”. Esto implica un modelo que afirme y legitime la propiedad y el control del Estado sobre todos los recursos genéticos y biológicos, algo que exige una afinidad muy estrecha entre los intereses de las comunidades relacionadas con estos recursos (y de los conocimientos que de ellos se deriven) y los intereses, la disponibilidad y capacidad de los estados para defenderlos. Éstos no siempre coinciden.

#### *Derechos sobre los beneficios de la investigación*

El concepto de derechos sobre los beneficios de la investigación (*RBR-Research Benefits Rights*) se ha planteado como una manera de integrar la compensación y la autorización como el centro de un proceso de investigación, no bajo los principios de una empresa que sólo busca beneficios comerciales (Khotari *et al.*, 1997). Basados en normas éticas y en derechos autorizados por los pueblos indígenas, los RBR exigen una compensación por los beneficios derivados de un proceso no comercial, como la investigación.

72

Los RBR desean promover estrategias que sean ética y contractualmente posibles, de modo que los grupos indígenas: puedan disfrutar de una participación justa en los beneficios monetarios y no monetarios de la investigación que han permitido en sus comunidades; puedan tener acceso y control sobre los hallazgos; sean reconocidos como los propietarios legítimos de sus conocimientos, y puedan tener la opción de participar en todo el proceso (*Ibid.*, 144). La práctica de los RBR requeriría una base ética y contractual con al menos dos elementos: el desarrollo de principios éticos aprobados por las organizaciones que financian la investigación, y el fortalecimiento de los pueblos indígenas para negociar acuerdos o contratos bilaterales entre ellos y agentes externos (*Ibid.*, 145). Ésta ha sido la experiencia de una comunidad de Imbabura, en Ecuador (*Ibid.*, 141-145).

Por tanto, el esquema propuesto tiende fundamentalmente a la conservación, más que a la explotación de los conocimientos tradicionales. A primera vista, esto parece encomiable, pero el mecanismo de establecimiento de relaciones con las comunidades consiste en un contrato, cuyas bases deben ser negociadas, lo que conlleva los problemas de los contratos, ya señalados.

### *Derechos sobre los recursos tradicionales*

En 1990, la Coalición Global para la Biodiversidad Cultural creó un grupo de trabajo sobre la propiedad intelectual, de modo que las comunidades indígenas, las organizaciones científicas y los grupos ecologistas propusieran conjuntamente una estrategia para utilizar los conocimientos vernáculos que implicaban a comunidades locales en iniciativas de conservación y desarrollo (Posey y Dutfield, 1996).

La coalición señalaba la dificultad que representaba la diversidad de términos legales, científicos y políticos difíciles de traducir a los grupos étnicos y a las comunidades locales. Acuñó el término “derechos sobre los recursos tradicionales”, donde lo tradicional es una referencia a las prácticas, creencias, costumbres y herencia cultural de los grupos indígenas y locales que viven en estrecho contacto con la tierra. El término “recurso” se utiliza en un sentido amplio, y comprende los conocimientos y la tecnología, las cualidades espirituales y estéticas, y las fuentes tangibles e intangibles necesarias para asegurar plenamente el estilo de vida de la generación presente y de las futuras.

Finalmente, el término “derechos” se refiere a las garantías inalienables de la existencia humana y de las entidades colectivas necesarias para mantener su propia dignidad, y la de sus predecesores y descendientes. Este término (o, aún mejor, este proceso) encaja bien entre los acuerdos internacionales como base para un sistema de protección *sui generis*, dado el tipo de conocimientos con que contribuyen las comunidades indígenas.

Uno de los problemas de la implementación práctica de este enfoque es que constituye una “legislación suave”, que no es legalmente vinculante, por lo cual no dispone de mecanismos para garantizar su respeto en diferentes países. Además, la propuesta se orienta básicamente a la conservación y, hasta cierto punto, al reconocimiento. Sin embargo, es menos claro en el tema de la compensación a los grupos indígenas. Cuando critica y rechaza el término “propiedad” como irrelevante, no propone uno nuevo, algo que trae a discusión la posibilidad de reclamar alguna retribución para los generadores, guardianes y cultivadores de los conocimientos asociados con los recursos.

73

### ***Líneas generales para un marco normativo alternativo***

Dos sistemas institucionales y culturales chocan en el intercambio de conocimientos étnicos tradicionales. Uno es el mercado moderno de las tecnologías, donde las instituciones de propiedad individual (sobre bienes tangibles e intangibles) se crean y se sustentan en un marco legal. Este sistema tiene esquemas de información relativamente transparentes, y funciona a escala global. El otro es el sistema de conocimientos de la comunidad local, donde la propiedad de los conocimientos no está definida o es colectiva. Tanto el alcance de sus actividades como la información disponible son locales.

Se crean tensiones en este encuentro, porque las instituciones de derechos de propiedad intelectual del mercado permiten la apropiación individual de conocimientos que pertenecen a la comunidad. Esta apropiación es posible incluso cuando los propietarios (colectivos) de la comunidad étnica tradicional no expresan su acuerdo o ni siquiera son conscientes de esta apropiación. En el proceso de apropiación, se requiere la colaboración de algún miembro del grupo étnico. Puede ser accidental, inducido por la falta de información, o ser producto del oportunismo por parte de ese agente. En cualquier caso, acaba perturbando la vida del grupo y su sistema de conocimientos.

En los dos últimos decenios, las corporaciones transnacionales, las instituciones académicas y los laboratorios independientes de investigación han patentado conocimientos vernáculos o han alcanzado acuerdos con grupos étnicos. Se han sugerido diversos esquemas normativos. Se han propuesto diversos tipos de contratos para sondear los conocimientos y el medio ambiente donde vive la comunidad. En todos ellos hay compensaciones al grupo, que incluyen la construcción de centros de salud, aeropuertos, o la elaboración de folletos para instruir al público acerca de estas prácticas y de su origen. Ocasionalmente, estos contratos otorgan al grupo el derecho de compartir los beneficios de productos derivados de sus conocimientos, pero estos pagos no se han materializado realmente en ningún caso conocido.

74

Las corporaciones transnacionales, los laboratorios y las universidades también han patentado conocimientos vernáculos, sin participación de la comunidad en el proceso. En algunos casos, las protestas de las comunidades, apoyadas por las ONG, ha dado como resultado, ya sea la cancelación de la patente por las autoridades o la renuncia a utilizarla por parte del que posee la patente.

Las propuestas avanzadas por autores y ONG se han orientado hacia el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual colectivos. Algunos comprenden la creación de un fondo internacional que coleccionaría y redistribuiría las ganancias derivadas de los conocimientos vernáculos. Una de estas propuestas avanzaba la idea de que el chamán o la comunidad podrían ser recompensados por los conocimientos que proporcionan. Sin embargo, una de las características de la información que se han destacado en la literatura es que, una vez que ha sido transferida, no hay reversibilidad (Dasgupta y David, 1987). Por esto, una vez que el chamán ha transferido su conocimiento, no habrá negociación entre la empresa y la comunidad. En un esquema de este tipo, se estaría contemplando un incentivo para la desertión del chamán. Otra propuesta sugiere que la protección de la propiedad sobre los conocimientos indígenas se puede dar en el contexto del Adpic y la CBD, utilizando el concepto de derechos intelectuales comunitarios, que serían tratados como un tipo especial de innovación. Sin embargo, no hay certeza alguna de que los derechos de los grupos étnicos pequeños estarían garantizados



por el Estado nacional que firme el Adpic. Además, la innovación requeriría la creación de una autoridad especial que otorgue y haga respetar una protección *sui generis*.

Sobre la base del análisis de ésta y anteriores secciones, se puede definir un conjunto de características deseables en el esquema de administración del uso que hacen las empresas modernas de mercado de los conocimientos étnicos tradicionales:

1. En todos los casos es necesario el consentimiento de la comunidad. Se debería evitar tanto el uso de conocimientos por parte de las empresas sin el consentimiento de los grupos étnicos, como la firma de grandes acuerdos por parte de los gobiernos nacionales con corporaciones transnacionales, a menos que sean aceptados por –e incorporen a– los grupos étnicos.
2. Algunos de estos acuerdos ocultan el tema de los conocimientos, refiriéndose sólo a los recursos naturales involucrados, ignorando los conocimientos de las comunidades. Un acuerdo aceptable debería impedir que esto suceda.
3. El consentimiento debería ser un consentimiento bien fundamentado. Una manera de lograr esto sería la creación de un Consejo Mundial de grupos étnicos que garantizaría que el grupo recibe la información suficiente.
4. Basándose en la experiencia de ciertos contratos firmados para los conocimientos sobre las plantas y su utilización para fines muy específicos, como el descubrimiento de sustancias contra el cáncer o el VIH, cláusulas especiales deberían prever la *serendipia*, es decir, el descubrimiento potencial de usos diferentes a partir de los mismos conocimientos y plantas asociadas con ellos (segundos usos).
5. El esquema normativo no debería permitir incentivos que perturben socialmente a la comunidad, ni tampoco debería introducirlos. Permitir una apropiación individual de estos conocimientos podría excluir a la comunidad de los acuerdos. Se debería permitir la combinación de recompensas sociales e individuales, pero a) se debería entregar la parte más grande a la comunidad, y b) se debería establecer una condición de negociación y consentimiento previo con la comunidad.
6. El esquema no debería inducir a la competencia entre grupos vecinos para la apropiación de conocimientos sobre el mismo entorno. Cada vez que diversas comunidades comparten conocimientos, deberían compartir beneficios, independientemente del grupo que firmó el acuerdo primero. En acuerdos más amplios firmados por países (como en el caso del contrato de Costa Rica con Merck), puede producirse la misma situación. El esquema debería evitar la competencia por contratos entre países que comparten un medio ambiente y una biodiversidad.
7. En la mayoría de las comunidades indígenas hay diferentes autoridades; una de ellas es el liderazgo tradicional (generalmente, el consejo de ancianos),

la otra es el chamán, y podría existir un tercer “comité” o consejo de miembros jóvenes que se encargan de tratar con la sociedad nacional y las relaciones exteriores en general. El consenso de estas autoridades, algunas de las cuales son colegiadas, es la única regla que preserva el sistema social del grupo. Los órganos colegiados de gobiernos tienen la ventaja de emprender un proceso deliberado de discusión que conduce a la construcción de una perspectiva unificada a pesar de la posibilidad de desacuerdos iniciales.

8. La difusión no consensuada de conocimientos en el dominio público no anula los títulos legítimos de estos grupos, y aceleraría la extinción de esta fuente de conocimientos.
9. La incertidumbre acerca del valor agregado a la industria o la agricultura, basándose en conocimientos étnicos, es grande. Por esta razón, las conversaciones deberían funcionar sobre la base de un flujo, dependiendo de los resultados en el mercado del uso de conocimientos étnicos. La teoría y experiencia en contratos de asociación de recursos naturales podría ser útil en la elaboración de estos contratos.
10. Las compensaciones deberían orientarse hacia la supervivencia de los miembros y la cultura del grupo étnico, y especialmente a la conservación y al desarrollo de su sistema de conocimientos.
11. El resultado final de ciertos episodios de un uso subrepticio o no autorizado de los conocimientos étnicos ha sido normalmente el abandono de estos conocimientos o de los productos derivados del mismo. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la patente de apelawa, recogida en el recuadro 1. El bienestar global sufre como consecuencia de estos episodios. En todos los casos, un esquema para la protección de los derechos de propiedad intelectual de los conocimientos étnicos debería disuadir estos comportamientos e imponer sanciones. Esto haría al esquema creíble y reforzaría el uso justo de estos productos, haciéndolos disponibles para todos los usuarios potenciales mientras se compensa adecuadamente al grupo étnico de donde provienen los conocimientos.

76

El intercambio entre las comunidades indígenas que poseen los conocimientos y la comunidad de investigación y las corporaciones transnacionales dispuestas a desarrollar y exportar esos conocimientos está marcado por una profunda asimetría de la información. El resultado es que los sistemas modernos de derechos de propiedad intelectual no poseen los instrumentos para proteger a las comunidades tradicionales, ni impedir que desaparezcan los conocimientos vernáculos y su sistema de innovación. Hay propuestas formuladas que se han orientado localmente, y no consiguen captar las diferencias entre la información, las instituciones y la cultura de las dos partes negociadoras. Tampoco anticipan las vías de evolución

que las comunidades étnicas podrían seguir como resultado de estos intercambios de conocimientos tradicionales.

El reforzamiento de los derechos de la comunidad indígena sobre sus conocimientos y recursos implica emprender múltiples acciones: garantizar la existencia de su territorio colectivo, en la medida en que los conceptos indígenas de propiedad son una extensión de los derechos territoriales; fortalecer su cultura, también vista como una estrategia de defensa en sí misma, y mantener sus costumbres y prácticas, su vivienda y sus alimentos tradicionales, fortaleciendo las garantías de seguridad alimentaria y apoyando y fortaleciendo a los ancianos y a los médicos tradicionales como los que de verdad detentan la cultura, como sostienen Pombo y Vásquez (1996:208-209).

La creación de una instancia internacional formada por representantes de comunidades indígenas de diferentes países sería necesaria para redactar un acuerdo consensuado que regule la bioprospección y el uso de conocimientos vernáculos. Este acuerdo podría contemplar modelos alternativos de negociaciones marco y mecanismos de cumplimiento para regular las transferencias de los conocimientos tradicionales desde estas comunidades a las corporaciones transaccionales, los laboratorios de investigación y las universidades, dentro de las líneas propuestas más arriba. Este acuerdo general debería establecer un equilibrio entre la preservación y el desarrollo de los sistemas de conocimientos comunitarios y su uso por parte de la ciencia y el mercado.

Las negociaciones pueden ser difíciles porque, a pesar de la existencia de hibridación cultural, los grupos étnicos no suelen pensar en términos de ganancias ni compartir beneficios. Los métodos tradicionales de control social para degradar el nivel económico de los miembros de la comunidad (chismes, envidias, brujería) y la presión para prestar dinero siguen siendo fuertes (Smith y Wray, 1995:182). Muchos fragmentos de conocimientos vernáculos que podrían ser fuentes importantes de beneficios basados en la innovación suelen compartirse con comunidades vecinas.

La creación de un fondo global que administre los resultados monetarios de la explotación comercial de los conocimientos y que financie los esfuerzos de interés común es una medida complementaria significativa. También podría redistribuir los ingresos entre los grupos étnicos que comparten una asociación en este fondo, para invertirlo en infraestructura sanitaria, desarrollo y educación de la comunidad, según sus propios parámetros. También podría reforzar el fortalecimiento local de diversas maneras. Un enfoque participativo de la investigación, logrado a través de la creación de fundaciones locales de investigación dedicadas a la conservación de conocimientos y de la cultura indígena. Los grupos indígenas deberían participar en la investigación y documentación de sus conocimientos, historia y cultura oral. Otra de las prioridades de este fondo sería la educación superior

y los programas de investigación científica basados en los conocimientos vernáculos, y que ofrecen formación y oportunidades de investigación a los miembros de las propias comunidades, lo cual garantizaría el intercambio de conocimientos por conocimientos.

### **Bibliografía**

- Boyle, J., 1996. *Shamans, Software and Spleen*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bravo, E. (ed.). 1996. *Acción ecológica, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Quito, Ecuador, Amazonía por la Vida.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Etnobotánica, derechos de propiedad intelectual y biodiversidad".
- Brush, B.; D. Stabinsky, 1996. *Valuing Local Knowledge*, Washington D.C., Island Press.
- Calle, R., 1999. "El conocimiento tradicional y la propiedad intelectual", documento preparado para el taller "Estrategia de fomento al uso sostenible de los recursos biológicos para el logro de los principios del Convenio de diversidad biológica y el desarrollo", Villa de Leyva, marzo.
- Clad, J., 1984. "Conservation and indigenous peoples: a study of convergent interests", *Cultural Survival Quarterly*, No. 8.
- Coombe, R., 1998. *Cultural life of intellectual properties: authorship, appropriation, and the law*, Durham, NC, Duke University Press.
- 78 Cragg, G. M.; Boyd, M. Grever y S. Schepartz, 1994. "Policies for International Collaboration and Compensation in Drug Discovery and Development at the United States National Cancer Institute, The NCI Letter of Collection", en: T. Greaves (ed.), 1994. *Intellectual property Rights for Indigenous Peoples- A Source Book*, Oklahoma City, USA, The Society for Applied Anthropology.
- Daes, E-I., 1993. "Discrimination Against Indigenous Peoples", Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1993/28, Nueva York.
- Dasgupta, P.; David, P., 1987. "Information Disclosure and the Economics of Science and Technology", en: G. R. Feiwel, (ed.), *Arrow and the Ascent of Modern Economic Theory*, Nueva York, NY University Press.
- Drahos, P., 1997. "Indigenous knowledge and the duties of intellectual property owners", *Intellectual Property Journal*, 11, agosto.
- Dutfield, G., 1999. "Rights, resources and responses", en: D. A. Posey (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, Nairobi, Kenya y Londres, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente e Intermediate Technology Publications.
- Gibson, C.; McKean, M. y E. Ostrom, 2000. *People and Forest*, Cambridge, MIT Press.
- Grain, 2000. *De patentes y piratas*, Montevideo, Grain.

- Greaves, T. (ed.), 1994. *Intellectual Property Rights for Indigenous Peoples-A Source Book*, Oklahoma City, USA, The Society for Applied Anthropology.
- Jacanamijoy, A., 1998. "Iniciativas para la protección de los derechos de los titulares del conocimiento tradicional, las poblaciones indígenas y las comunidades locales", documento preparado por Coica para la Mesa Redonda sobre Propiedad Intelectual y Pueblos Indígenas de la OMPI, Ginebra, julio 23 y 24 Dcto. OMPI/INDIP/RT/98/4E.
- Johnson, M., 1992. "Research on traditional environmental knowledge: its development and its role", en: *Lore: Capturing traditional environment knowledge*, Ottawa, Canadá, IDRC.
- King, S., 1994. "Establishing Reciprocity: Biodiversity, Conservation and New Models for Cooperation Between Forest-Dwelling Peoples and the Pharmaceutical Industry", en: T. Greaves (ed.), 1994. *Intellectual Property Rights for Indigenous Peoples-A Source Book*, Oklahoma City, USA, The society for Aplied Anthropology.
- Khotari, B., y Fundación Sabiduría Indígena, 1997. "Indigenous rights to the benefits of research: A case of participatory ethnobotanical research in Ibbabura, Ecuador", en: Ríos y Pedersen, 1997. *Uso y manejo de recursos vegetales*, Ecuador, Abya-Yala.
- Laird, S., 1994. "Natural products and the commercialization of traditional knowledge", en: Tom Greaves (ed.), 1994. *Intellectual Property Rights for Indigenous Peoples-A Source Book*.
- Martínez Alier, J., 1996. "Mercadeo de la naturaleza o ecologismo popular", en: E. Bravo (ed.), 1996. *Acción ecológica, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Quito, Ecuador, Amazonia por la Vida.
- Nijar, G. S., 1996. *In Defense of Local Community Knowledge and Biodiversity: A Conceptual Framework and the Essential Elements of a Rights Regime*, documento de la Red del Tercer Mundo, 1, Penang, Malaysia.
- Pombo, D.; Vásquez, L., 1996. "Derechos de los agricultores en el marco de la discusión sobre recursos fitogenéticos", en: Elizabeth Bravo (ed), 1996. *Acción ecológica, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Amazonia por la Vida, Quito, Ecuador.
- Posey, D.; Dutfield, G., 1996. *Beyond Intellectual Property*, Ottawa, International Development Research Centre.
- Red del Tercer Mundo, 1996. Declaración conjunta de las ONG en apoyo de las propuestas del grupo de África para revisar el acuerdo OMC TRIP, agosto.
- \_\_\_\_\_, 1996. "Uso y preservación de los recursos genéticos", *Revista del Sur*, No. 55, Uruguay, pp. 35-37.
- Shiva, V.; Jafri, A. H.; Bedi, G. y R. Holla-Bhar, 1997. *The Enclosure and Recovery of the Commons: Biodiversity, Indigenous Knowledge and Intellectual Property*

- Rights*, Nueva Delhi, Research Foundation for Science, Technology and Ecology.
- Smith, R. C.; Wray, N. (eds.), 1995. *Amazonía: economía indígena y mercado-Los desafíos del desarrollo autónomo*, Lima, Coica, Oxfam América.
- Tarzian, J.; Soejarto, D.; Gyllenhaal, Ch.; Cordell, G.; Farnsworth, N., Fong, H.; Kinghorn, D. y Pezzuto, J. 2000. "The evolution of University of Illinois Policy of Benefit Sharing in Research on Natural Products", Seminario interregional sobre derechos de propiedad intelectual en el contexto de la medicina tradicional, Bangkok, Tailandia, 8-10 de diciembre.
- Tewelde Berhan, G. E., 1996. "The Convention on Biological Diversity, Intellectual Property Rights and the Interests of the South", en: *Collective/Community Intellectual Rights, IPRs and Biodiversity*, Collected Papers from the Movement for Collective Intellectual Rights, Draft.
- Weemaels, N., 1996. "Utilización ecológicamente sustentable y económicamente viable de los bosques húmedos tropicales", en: Bravo, E. (ed.), 1996. *Acción ecológica, biodiversidad y derechos de los pueblos*.
- Zerda, A. 2003. *Propiedad intelectual sobre el conocimiento vernáculo*, Bogotá, D.C., Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

---

# 3

**Tomás  
León  
Sicard**

**El modelo  
de plantas  
transgénicas:  
una ruptura  
cultural**

---

**Tomás León Sicard**

Agrólogo M. Sc. Doctor en Tecnología  
agroambiental. Profesor asociado,  
Universidad Nacional de Colombia-  
Instituto de Estudios Ambientales.

*E-mail:* [teleons@unal.edu.co](mailto:teleons@unal.edu.co)



## **El análisis desde la óptica ambiental**

Antes de abordar el debate sobre el significado de las plantas transgénicas en la agricultura colombiana, es pertinente presentar un marco teórico de referencia a través del cual se pueda comprender lo que se considera como dimensión ambiental del desarrollo, porque ello tiene incidencias en la aceptación de una serie de interrelaciones complejas que vinculan a los actores sociales del agro, con las particularidades ecosistémicas de sus áreas de influencia.

La comprensión de los fenómenos de la naturaleza, empujada por el creciente avance científico tecnológico del siglo XX, impulsó la gestación de la ciencia ecológica, a medida que se desentrañaban los complejos mecanismos de interrelación entre los diversos componentes de los ecosistemas.

Los fenómenos naturales, antaño provistos de explicaciones míticas o mecanicistas, se revelaron como tramas complejas de intercambios de materia y flujos de energía reguladas tanto por la influencia de leyes termodinámicas, como por leyes ecosistémicas de equilibrio dinámico espacial y temporal. Entraron en escena nuevas categorías de análisis interdisciplinario que tomaban conceptos de la química, la física y la biología para introducir una ciencia nueva, la ecología, portadora de una visión diferente, de un saber emergente.

A los conceptos tradicionales de las ciencias naturales del siglo XVIII se sumó la nueva interpretación de una naturaleza vista más por sus interrelaciones que por la suma de sus partes. Desde el acuñamiento del término “ecosistema”, hasta las nuevas interpretaciones de los nichos y hábitat ecológicos, esta ciencia no ha dejado de crecer y de proveer innovaciones aplicables en otros campos del saber.

La impresionante estructura teórica y práctica de la ecología le ha valido para que se le otorgue el título de ciencia síntesis, y para que prácticamente sea considerada como la disciplina que ha posibilitado entender lo que Odum llama “la trama de la vida”. En efecto, a partir de los adelantos espectaculares de la ecología en los últimos decenios, se han podido conocer e interpretar los delicados equilibrios que constituyen la esencia misma de la vida sobre el planeta.

Pero la ecología sola no puede explicar el comportamiento humano, por muchos esfuerzos que se hagan para superar los límites artificiales impuestos por la filosofía kantiana a las ciencias naturales.

Una vez que comenzó a ser evidente la desacomodación del ser humano dentro de las explicaciones ecosistémicas, se realizaron enormes esfuerzos por tratar de encontrar su sitio dentro de la dinámica material, energética e informativa propuesta por la ecología como interpretación teórica de la naturaleza. Los primeros esfuerzos provinieron de biólogos y ecólogos, quienes propusieron, sin éxito, categorías como la ecología humana para tratar de explicar las íntimas relaciones del hombre con su entorno biofísico.

Cada vez que los ecólogos han intentado introducir al hombre como una especie más dentro del ordenamiento ecológico, se han tropezado con la insuficiencia de sus instrumentos analíticos que no pueden dar cuenta de su comportamiento, aun cuando se pretenda incluirlo dentro de los balances de masa y energía.

Las mejores explicaciones, sin embargo, fueron aportadas por antropólogos e historiadores, quienes vieron en los procesos adaptativos del hombre a los límites ecosistémicos, las causas y a la vez los efectos de la intervención de los grupos humanos sobre el ecosistema, término que remplazaría la connotación de naturaleza. A su vez, la cultura, entendida como un sistema de adaptación parabiológica del ser humano, vendría a remplazar los conceptos energéticos o materialistas empleados por los ecólogos para definir el nicho de la humanidad.

El hombre no puede ser considerado como una especie más dentro de la estructura ecosistémica. De hecho, no ocupa un lugar específico o un nicho particular dentro de los ecosistemas. Esta afirmación, no siempre bien comprendida ni aceptada en varios círculos de corte biológico, implica que el hombre es independiente de las leyes que rigen los equilibrios ecosistémicos. Si ello no fuera así, no existirían problemas ambientales, porque las sociedades humanas estarían regidas por las mismas leyes que determinan el crecimiento y el comportamiento poblacional de cualquier especie. Pero el hombre modifica todas las leyes ecosistémicas en función de su cultura.

84

Las leyes físicas de la termodinámica, de la expansión de los gases o de la atracción gravitacional continúan, por supuesto, actuando sobre el conjunto de los seres que habitan el planeta, incluido el hombre, en la medida, dirección y magnitud que la actual experiencia científica acepta, basada en los paradigmas dominantes. Permanece, igualmente, el carácter biológico del hombre. Lo que la cultura modifica son todas aquellas regulaciones biofísicas, inter e intraespecíficas que actúan sobre los ciclos de la materia y los flujos de la energía en el ordenamiento ecosistémico.

Esta dinámica del pensamiento confluyó en la aceptación, a partir de la segunda mitad del siglo XX, de un nuevo paradigma explicativo: *la dimensión ambiental*, que implica un acercamiento interdisciplinario y una manera diferente de percibir no solamente la educación y la investigación, sino prácticamente todos los componentes del pensamiento y de la acción humanos. Las estructuras simbólicas, la organización social y la plataforma tecnológica, elementos indisolubles de la cultura, serían a partir de esta nueva concepción, el vehículo unificador a través del cual los grupos humanos se relacionan y se han relacionado desde épocas anteriores al neolítico, con su entorno ecosistémico, generando una serie de consecuencias que han sido interpretadas desde el pensamiento ambiental, en un marco holístico e interdisciplinario.

Las estructuras simbólicas se refieren a la manera en que el hombre ha pensado la naturaleza. Incluye tanto las aproximaciones míticas, como todas las gran-

des construcciones del pensamiento: la ciencia, la filosofía, el derecho, la sociología, el arte.

La organización social es el resultado de dirimir las tensiones de los grupos humanos en torno a la producción, a la distribución de excedentes y a la propiedad, que se resuelve en términos de poder, de jerarquías y de intereses que segregan a los grupos sociales en determinados roles y funciones. Tanto los grupos de recolectores-cazadores como los imperios agrarios de Mesoamérica o las sociedades capitalistas actuales, responden a esas tendencias.

Por último, la tecnología es la instrumentación de los conocimientos adquiridos por la humanidad a partir de la acumulación del saber y de su inserción utilitarista dentro de la organización social, lo cual implica, necesariamente, que en ella confluyen diversos intereses económicos, políticos, sociales y militares que hacen imposible la pretendida reivindicación de inocencia del aparato tecnológico. En el mundo contemporáneo se habla más de tecnociencia para expresar los fuertes lazos que se dan entre el conocimiento científico, excluyente de otras formas de conocer, y el poderío económico que la sustenta.

Lo ambiental tiene vigencia, entonces, no sólo como una manera interpretativa de la realidad o como un marco filosófico de vida personal, sino también –y de forma mucho más marcada–, como una vía crítica para resaltar los beneficios o indicar los peligros de los actuales estilos de desarrollo, vigentes en la actualidad casi exclusivamente bajo la férula del progreso económico.

La percepción ambiental de la realidad, en últimas, es una herramienta de análisis que ayuda a clarificar las múltiples variables inmersas en las complejas relaciones sociedad-naturaleza, y que en la actualidad cobran mayor relevancia dada la intencionalidad de los denominados procesos de planificación del desarrollo y los retos que ello implica para el futuro de la humanidad.

En el plano agrario, la dimensión ambiental exige una comprensión del escenario biofísico o ecosistémico en el que se desarrollan las actividades de producción y, al mismo tiempo, una aproximación cultural a los grupos humanos, en donde se haga visible la estructura simbólica, la organización socioeconómica y la plataforma tecnológica a través de las cuales se realiza la apropiación de la naturaleza.

Un debate sobre el tema de la ciencia y la tecnología agraria y, en especial del reto que plantean las plantas transgénicas, no puede realizarse sin introducir la gama de efectos que ellas producen tanto en el entorno biofísico como en las relaciones socioeconómicas. Pero el análisis tampoco sería completo si se omitieran los juegos de interés comercial, político y económico que subyacen a la selección de esta opción tecnológica. La ética, el derecho, las relaciones comerciales entre los países, la salud de la población, las preferencias y los patrones de consumo, la decisión política, la globalización (y los globalizadores), los acuerdos internacio-

nales y aun las presiones diplomáticas, también entran en este juego de definir los modelos de agricultura.

### **El modelo de revolución verde**

Tampoco puede olvidarse la historia. El modelo transgénico no aparece de repente, originado en las probetas inocentes de los científicos. Este modelo es la continuación de la Revolución Verde (RV), originada a mitad del siglo XX en Estados Unidos y exportada al planeta entero merced a sus tremendos éxitos en el incremento de la producción agrícola, logrados a través de impulsos de capital y tecnología en la química, la genética y la mecanización del agro.

Se sintetizaron innumerables productos para el control de plagas y enfermedades, y para aumentar los rendimientos vía fertilización. Se obtuvieron nuevas variedades y plantas híbridas de altos rendimientos, resistentes a enfermedades o con características de alta demanda en el mercado internacional. Se introdujeron el análisis químico de los suelos y la fertilización foliar. Se aplicaron nuevos productos reguladores y mejoradores del crecimiento vegetal. Se desarrollaron diversas clases de riego por goteo y aspersión. Se diseñaron y fabricaron nuevas herramientas agrícolas para mecanizar la totalidad de las labores del campo y, en fin, se mejoraron todos los procedimientos, que van desde la preparación de suelos y la incorporación de semillas certificadas, hasta la recolección y el manejo poscosecha de los productos agrarios.

86

Pero la realidad es que el modelo había sido construido en y para las condiciones ecológicas y culturales de la sociedad norteamericana, que goza tanto de un clima temperado y de suelos fértiles, planos y relativamente homogéneos, como de una excelente infraestructura física de apoyo para la comercialización, planificación del mercado a través de incentivos y subsidios y, tal vez lo más importante, un extraordinario respaldo científico-tecnológico. La aplicación y transferencia de este modelo a Colombia, aunque logró importantes éxitos productivos, generó varios efectos adversos tanto en el campo biofísico como en el social. Algunos de tales efectos sobre la conservación de suelos, la contaminación de aguas, la biodiversidad, la salud de los seres humanos y la pobreza rural, han sido descritos por León y Rodríguez (2002).

La transferencia del modelo se enfrenta con condiciones ambientales en nuestro país esencialmente diferentes a las que dominan en los países donde se originó la RV. Colombia posee un clima dominado por épocas de mayor o menor precipitación, con temperaturas constantes a lo largo del año (pero con fuertes variaciones diarias), reguladas por los pisos altitudinales; sus suelos son altamente diversificados y la mayoría se encuentran en posiciones de vertiente con pendientes pronunciadas. Las carencias en infraestructura vial, de equipamiento y de servicios públicos en las áreas rurales, son crónicas. No hay planificación de mercados,

y sus regulaciones están, ya sea en manos de cadenas de intermediarios que encarecen los productos, o sujetos a las distorsiones impuestas a nivel internacional. La propiedad de la tierra, factor esencial para aquilatar los procesos RV, se encuentra repartida de manera inequitativa.

Adicionalmente, existe una elevada dependencia científico-tecnológica que implica debilidades crónicas de los procesos de generación y transferencia de conocimientos. Colombia ocupa los puestos de atrás en el marco latinoamericano de ciencia y tecnología, y Latinoamérica se ubica, a su vez, en los últimos escalones del *ranking* mundial de producción en ciencia y tecnología.

Nuevamente habría que repasar la historia para comprender el atraso científico-tecnológico del país y apelar a los más de 500 años de colonización extractiva que ha sufrido la patria y al endeudamiento crónico a que se ha visto sometida, si no compartido con las demás repúblicas del sur. Al respecto, y para tener una idea de la dimensión internacional del desequilibrio social, baste mencionar que, de 1980 al año 2000 todos los países del sur le transfirieron a los del norte alrededor de US\$3,5 billones como pago de la deuda externa cuando ella no era sino de US\$0,5 billones al iniciarse la década de los ochenta. Es decir, hemos pagado casi siete veces más de lo que se debía y aún debemos US\$2 billones (Esquivel, *et al.*, 2002). La voracidad internacional también explica el modelo.

En las condiciones anotadas, el modelo de transferencia tecnológica solamente sirvió para ciertos sectores dominantes, poseedores tanto de las mejores tierras como de las mayores posibilidades económicas para absorber paquetes tecnológicos de punta. Los conocimientos generados en las estaciones experimentales privadas y del Estado exigían, para su aplicación adecuada, ciertas condiciones de suelo, relieve, propiedad de la tierra, infraestructura y apoyo socioeconómico, que poco se dan en las condiciones de economías campesinas de ladera. En consecuencia, aumentó la polarización de la sociedad rural y la concentración del capital y la tecnología en pocas empresas, grupos o personas con las mejores tierras, suficiente capital y acceso al poder político.

### **El modelo transgénico**

En estas condiciones de dependencia aparece el modelo basado en la modificación genética de plantas, o modelo transgénico, que lleva tras de sí bastantes polémicas relacionadas tanto con su origen como con sus probables efectos en los ecosistemas y en las culturas.

De entrada, sus defensores presentan las plantas transgénicas como parte de una estrategia que disminuirá el hambre en el mundo, en tanto participa de los modelos de agricultura sostenible.

Sus críticos manifiestan que el problema del hambre no se resuelve a punta de tecnología sino de justicia social y de equidad. Nunca antes en la historia de la

humanidad se habían producido más alimentos per cápita que en la actualidad, pero nunca antes tampoco se habían elevado los índices de muertes por obesidad en el mundo desarrollado y de muertes por hambre en los países pobres. Mientras en unas partes del planeta se muere por indigestión, en otras se muere por inanición. La desigualdad en el acceso a los recursos tierra y agua, los conflictos políticos y el acaparamiento del mercado mundial están en la base de la responsabilidad social del hambre. Los cultivos transgénicos no pueden resolver este conflicto, entre otras cosas porque su origen no se basa en una demanda efectiva por parte de los agricultores campesinos o de los consumidores de alimentos, sino que proviene de las necesidades manifestadas por otros actores, ubicados en la otra orilla del acto agronómico: las grandes compañías multinacionales.

Y aquí aparece tal vez la mayor fuente de desacuerdo entre quienes critican y entre quienes apoyan el modelo transgénico, es decir, su estrecha relación con el poder transnacional.

La investigación biotecnológica que generó las primeras plantas transgénicas aprovechó el acervo de conocimientos acumulados durante siglos en los modelos científicos, la mayor parte de ellos realizados con fondos públicos de universidades europeas y norteamericanas. Una vez que se comprendieron las bases genéticas y moleculares de la biología celular y se entendió el enorme potencial futuro que ofrece la manipulación genética, el negocio pasó a manos de las compañías transnacionales que dominan los mercados mundiales de semillas y de agroquímicos. En la actualidad sólo siete de esas compañías acaparan el mercado mundial de semillas transgénicas (Morales, 2001).

88

Es fácil comprender que tales compañías, luego de realizar fuertes inversiones en desarrollos tecnológicos, deseen recuperar el capital invertido, asegurando, en primera instancia, la posesión sobre los avances biotecnológicos a través de patentes que les confieren derechos de propiedad. La legitimidad de tales posesiones sobre los genes es altamente cuestionable, especialmente porque el conocimiento requerido para manipular plantas es producto de siglos de trabajo científico y de saber tradicional de la humanidad, que no se reconoce en las patentes, y porque los genes no existen solos, levitando en el vacío, sino que hacen parte del prodigioso tejido de la vida, compuesto por millones de átomos, moléculas, macromoléculas, tejidos, organelos, órganos, organismos, poblaciones, comunidades y ecosistemas, cuyas íntimas interrelaciones son desconocidas a la hora de otorgar valores económicos a dos o tres genes. Pero el modelo transnacional busca las mejores ventajas comparativas en cada país para realizar el despegue de las plantas transgénicas, sin preocuparse por indagar sus relaciones con la realidad nacional de cada nación.

El caso de Argentina es particularmente revelador: este país se ha convertido en uno de los principales cultivadores de soya transgénica. Mientras que en 1995

se cultivaban 2,8 millones de hectáreas de soya convencional, en 1996 aparecieron por primera vez los transgénicos en ese país con 800 mil hectáreas, y sólo dos años después, en 1999, Argentina cultivaba 7 millones de hectáreas de soya transgénica. Para el año 2004 se calcula en 13 millones de hectáreas la superficie de soya transgénica en el país gaucho (Grupo de Reflexión Rural, 2003). Ello constituye el caso más exitoso de transferencia de tecnología que la humanidad ha visto en toda su historia. Ni siquiera con los híbridos de alto rendimiento se lograron estos espectaculares índices de crecimiento en área cultivada. De cero a ciento por ciento en apenas cuatro años.

Por su parte, el nivel de ventas de *Round-Up*, el herbicida para cuya resistencia han sido genéticamente modificadas las plantas de soya, se incrementó considerablemente en el mismo período, pasando de menos de 8 millones de litros a más de 50 millones en el mismo período (Pengue, 1999, citado por Morales, *op. cit.*). La gran beneficiada de este proceso es, sin duda alguna, la compañía Monsanto®, que es al mismo tiempo la propietaria de las semillas transgénicas y del herbicida *Round-Up*. Negocio perfecto. El monopolio de las semillas y de los herbicidas, que constituye una enorme revolución de la posmodernidad, se apoderó de los campos argentinos sin una sola gota de polvo de resistencia, en medio de un silencio que impresiona.

Mientras tanto, Rulli (2002) denuncia que el modelo rural argentino, netamente exportador, genera el material de soya con el que se alimenta el ganado europeo, en tanto que casi la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, 500 obreros son desplazados por cada unidad de máquina y han sido expulsados 300.000 productores de las zonas rurales hacia las urbes argentinas en la década de los años noventa. Veinte millones de hectáreas que podrían alimentar ampliamente a toda la población de ese país, se encuentran concentradas en 200 empresas en buena parte puestas al servicio del modelo exportador de soya. En este caso, la realidad parece que supera las ficciones borgianas.

Parte de la explicación del éxito de la transferencia transgénica en Argentina radica en políticas favorables a su producción, en la reducción de costos de mano de obra y en el no cobro de los derechos de semilla por parte de la citada multinacional.

### **El derecho a sembrar**

El mercado transgénico se apoya en la obtención de patentes y en el cobro de derechos sobre la utilización de las semillas. El valor de estas transacciones se mide en varios miles de millones de dólares al año, y en ellas están involucradas principalmente las compañías transnacionales que se han repartido los nichos de mercado. Unas se especializan en semillas tolerantes a herbicidas, y otras en plantas transgénicas que producen toxinas contra insectos.

En el futuro se crearán plantas transgénicas para diversos usos, puesto que las posibilidades de manipulación genética son literalmente infinitas, en la medida en que todos los seres vivos son susceptibles de ser transformados genéticamente. El mercado de la vida está abierto. Podrán comprar los que posean los suficientes recursos económicos, que cada vez serán menos. Los vendedores son homogéneos e impersonales. Puede decirse que son sólo marcas comerciales.

El poder transnacional reclama para sí los genes que fueron creados para transmitir la información de la vida generación tras generación. En este proceso se excluye a los campesinos que en el futuro deberán comprar las semillas a las transnacionales. De no hacerlo, se expondrán a sus demandas penales por uso ilícito de bienes privados.

Es lo que le ha pasado a Percy Schmeiser, quien ya inscribió su nombre en la historia debido a que es el primer agricultor demandado penalmente por una empresa transnacional que le acusa de tener en sus campos de cultivo semillas transgénicas de canola resistentes al *Round-Up*. A pesar de que Schmeiser afirma que no utilizó las semillas transgénicas de la empresa Monsanto® ni compró el herbicida que produce y vende esa misma compañía, debe pagarle una multa de US\$10.000 por la licencia y de US\$75.000 por regalías (veredicto del juez Andrew Mackay, de acuerdo con información de RAFI, consultable en [www.fct-cf.gc.ca](http://www.fct-cf.gc.ca)). Este primer caso del año 2002 ilustra bien el futuro campesino si se permite que las semillas tengan dueño absoluto.

90

Las compañías transnacionales han lanzado sus tentáculos más allá de las raíces de las plantas, y realizan esfuerzos económicos cada vez más importantes para llegar a la entraña misma de la tierra: el complejo, maravilloso y poco conocido mundo de los microorganismos edáficos.

En el universo limitado de los incontables hongos, bacterias, actinomicetes y algas, y en el mundo subterráneo de los meso y macroorganismos que habitan la oscuridad del suelo, existe un potencial enorme de posibilidades biológicas para industrializar, de acuerdo con la lógica dominante. Cada microorganismo de la tierra y cada fracción de su genoma es una patente posible y una victoria comercial.

El modelo transgénico, entonces, le sirve a las compañías transnacionales pero no está al servicio de los campesinos. No hubo ni habrá participación comunitaria en la definición de las líneas de investigación que se desarrollan en los laboratorios. Jamás ningún campesino colombiano solicitó una planta transgénica para solucionar sus problemas de producción. Claro que no tardaremos en escuchar esas peticiones de boca de los técnicos que están al servicio del poder transnacional, quienes nos dirán que ya no pueden más debido a la enorme cantidad de solicitudes de plantas transgénicas realizada por nuestros agricultores. Va una apuesta en ese sentido.

Por supuesto que en la misma lógica puede argumentarse que jamás ningún campesino solicitó un híbrido y, sin embargo, a partir de híbridos y variedades



mejoradas fue como se aumentaron los rendimientos de muchos cultivos. Pero muchos híbridos fueron desarrollados con la participación de agricultores, utilizando sus conocimientos para las pruebas de campo y, en todo caso, los híbridos no iban amarrados contractualmente a los agroquímicos.

### **El derecho a saber**

Varios escándalos han sacudido al país en relación con la venta y comercialización de cultivos transgénicos. En mayo del año 2001, se detectó soya transgénica en los envíos de buena voluntad del gobierno norteamericano dirigidos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que son repartidos entre niños de bajos recursos. Nadie en la patria sabía qué era soya transgénica. El 2 de septiembre de 2002, aparece una nota del semanario *El Espectador*, en el que se informaba que

desde hace dos años los colombianos importamos alimentos genéticamente modificados para el consumo interno, y que en varios sectores de los Llanos Orientales se cultiva con semillas de maíz y soya tratadas genéticamente, sin control por parte del Estado y menos con advertencia a los consumidores. Las autoridades sanitarias y ambientales niegan que haya consumo y siembra de productos genéticamente modificados en el país. Pero reconocen que no se posee la tecnología necesaria para diferenciarlos del banco nacional de semillas.

Lo anterior refleja el nivel de la polémica. Los transgénicos son negados por sus creadores e introducidos de contrabando en diferentes países, con fines oscuros. ¿Cuáles son las razones para no colocar etiquetas en los alimentos procesados o frescos que provienen de plantas transgénicas? ¿Será temor a que el mercado castigue este tipo de productos y, en consecuencia, disminuyan las ventas? ¿Habrá otras razones? ¿Algo relacionado con la salud de los consumidores? ¿Se estará probando la capacidad nacional para controlar el consumo de tales alimentos?

Desde que las compañías transnacionales se niegan a etiquetar sus productos, cualquier especulación es válida.

Pero, ¿se deberían etiquetar? ¿Tienen los consumidores derecho a saber qué están consumiendo, independientemente de los efectos que puedan causar tales alimentos en su salud? La respuesta es Sí. Tenemos derecho a saber lo que consumimos y a decidir sobre ello, así esa decisión sea ideológica, estética, política o ética. Un solo ejemplo basta para ilustrar el asunto. Existe una papa transgénica que fue modificada para que produjera lectina, sustancia que se utiliza para repeler ácaros. Al mismo tiempo, la lectina, que está presente en habas y frijoles, genera una alergia entre ciertas personas, conocida como fabismo. Ahora bien. Una persona con fabismo puede ingerir, sin saberlo, papas transgénicas con lectina y enfermarse. ¿Tienen esas personas derecho a saber que en estos alimentos se encuentran sustancias que las afectan?

¿Y si alguien decide no comprar alimentos transgénicos simplemente por oponerse al modelo de globalización y a los globalizadores? ¿O porque considera mejor no arriesgar su salud o la de su familia? ¿O simplemente por motivos éticos? ¿O porque definitivamente no lo desea?

### **La sostenibilidad del modelo transgénico**

Dado que la sostenibilidad se juega en ámbitos que trascienden el escenario ecosistémico, las dudas que se ciernen sobre los cultivos modificados genéticamente y que provienen del ámbito cultural, juegan en contra de su supuesta sostenibilidad. En efecto, ellos tienen que pasar necesariamente por filtros relativos a sus implicaciones sociales, políticas, tecnológicas y científicas, además de las ecosistémicas.

¿Por qué? Porque se trata de una tecnología que libera plantas transformadas irreversiblemente en un ambiente biofísico que le pertenece a toda la sociedad, con altos grados de incertidumbre sobre sus efectos tanto sociales como económicos y ecosistémicos.

Igualmente, porque la agricultura está indisolublemente ligada a la sociedad en su conjunto, y por tanto sus límites se difunden, casi sin proponérselo, hacia incontables actores y procesos en múltiples áreas del tejido social, incorporándose en todas las esferas de la sociedad, aun en aquellos sectores que parecen más alejados de la fertilidad de la tierra. Cuando se habla de desarrollo agrario sostenible, se habla también de un nuevo modelo de desarrollo general de la sociedad (León, 1996).

Mirado desde el punto de vista sistémico, la agricultura incluye no solamente las prácticas inherentes al manejo de suelos, aguas, coberturas vegetales y especies animales, sino que contempla, de manera integrada, los procesos de almacenamiento, poscosecha, transporte, distribución y mercadeo de los productos agrícolas; fuentes de crédito y financiación; manejo de residuos; infraestructura de servicios, salud, nutrición y consumo de alimentos; uso y conservación de cuencas hidrográficas; administración de recursos naturales; participación comunitaria y desarrollo institucional; legislación y comercio internacional; educación, investigación y generación tecnológica; políticas estratégicas de Estado en relación con nuevas perspectivas de desarrollo y, en fin, otras características relacionadas con condicionantes sociales, económicos, simbólicos y biofísicos. En todos estos niveles, los transgénicos tienen que demostrar su sostenibilidad.

En consecuencia, las tecnologías de plantas transgénicas para ser sostenibles, entre otros, deberían resolver satisfactoriamente cuestionamientos como los siguientes:

- ¿Solucionan efectivamente las causas por las cuales aparecen enfermedades o plagas en los cultivos?

- ¿Incrementan o no el uso de agroquímicos a corto, mediano y largo plazo?
- ¿Son compatibles con la valoración de la biodiversidad?
- ¿Generan o no erosión genética?
- ¿Aumentan significativamente la producción de alimentos en comparación con sistemas de agricultura ecológica o incluso del modelo convencional?
- ¿Mejoran la calidad nutricional de los alimentos y, por ende, representan un incremento en la calidad de vida de los consumidores?
- ¿Afectan la salud de los seres humanos?
- ¿Agudizan, o por el contrario, resuelven desequilibrios económicos de la población rural?
- ¿Aumentan la dependencia tecnológica de los grupos de productores o los libera de la importación obligada de insumos?
- ¿Afectan otros componentes estructurales o funcionales de los agroecosistemas y de los ecosistemas?
- ¿Resuelven problemas centrales de manejo de suelos, como desequilibrios nutricionales, procesos de compactación o deficiencia de materia orgánica, entre otros?

### **Transgénesis y agricultura ecológica**

Quienes tienen en claro que las plantas modificadas genéticamente hacen parte de una propuesta insostenible son los cultores de la agricultura ecológica (AE), también denominada orgánica o biológica (León, *op. cit.*).

Existe una incompatibilidad básica entre estos tipos de agricultura y la introducción de transgénicos en los campos de cultivo.

- En primer lugar, porque la AE basa su discurso en movimientos de contracultura que se opusieron durante largo tiempo a la filosofía y a la práctica de la Revolución Verde, como una forma de vida. El rechazo al uso de todo tipo de venenos para proteger cultivos y la promoción de la vida en el agrosistema son las bases que sustentan a estos movimientos y que las hacen girar en torno a la producción de alimentos sanos, no contaminados, nutritivos y libres de cualquier riesgo sobre la salud humana. Atributos que no poseen las plantas transgénicas debilitadas *per se* al incluir en sus códigos genéticos elementos extraños que potencian alguna característica, pero que pueden influir negativamente en otras (muchas desconocidas).
- La AE promueve la diversidad de cultivos, y la transgénesis niega esa diversidad, aunque afirme que las plantas modificadas pueden subsistir junto a las normales. Los campos diversificados son en sí mismos estrategias de control de plagas y enfermedades, porque en un ambiente de abundante oferta alimenticia aparece igualmente una gran cantidad de organismos que se interrelacionan entre sí y con las plantas cultivadas y emergentes, faci-

litando el autocontrol del agrosistema. Un campo genéticamente uniforme tiene una susceptibilidad mayor a cualquier factor adverso del ambiente porque no posee la multitud de expresiones de la vida que se pueden oponer a él.

- Además, existe una pretensión tácita inmersa en la transferencia de tecnología de plantas transgénicas en suponer que se trata de condiciones edáficas y climáticas similares, en donde las plantas modificadas pueden prosperar libremente. Los suelos son cuerpos naturales sobre la superficie terrestre que responden, a través del tiempo, a cambios en los factores clima, relieve, material parental y organismos. Esto supone que el comportamiento de los suelos tropicales no es el mismo que el de los suelos de las zonas templadas e, incluso, que en el mismo trópico no pueden homologarse las características de un vertisol ubicado, por ejemplo, en terrazas cálidas, con las de un andisol de montaña. Incluso, en la misma finca, los suelos pueden ser diametralmente diferentes. La presunción de homogeneidad de la transgénesis choca con las argumentaciones agronómicas mínimas de las pruebas de adaptación.
- La agricultura ecológica promueve el conocimiento del universo limitado de microorganismos del suelo, responsables de la nutrición mineral de los vegetales a partir de las interrelaciones formadas a través de milenios entre las raíces de las plantas y los planos de acción rizosférica, situación no contemplada hasta ahora por la transgénesis que impulsa plantas modificadas sin realizar evaluaciones sobre tales interacciones. Podría resultar que, con el tiempo, los exudados radicales de las plantas transgénicas modificarán las rizosferas e hicieran que las poblaciones microbianas se desplazaran en composición o función hacia nuevos equilibrios. El sentido de tales desplazamientos no se conoce.
- La AE se basa en el conocimiento ancestral de agricultores campesinos e indígenas, y la transgénesis desconoce el saber popular, puesto que se basa en la aplicación de conocimientos científicos de punta, disponibles en su lenguaje sólo para reducidos círculos de individuos que comparten el privilegio del acceso a las universidades y a los centros de investigación biotecnológica. Dificilmente los campesinos de ruana y machete serán oídos en los laboratorios de Monsanto, de Zyngenta o Novartis. La transgénesis es un instrumento de exclusión social y económica que coloca el acento sobre una sola manera de entender el mundo (la ciencia positiva al servicio del lucro transnacional).
- En el monocultivo transgénico domina el interés que proviene de la acumulación de capital sobre toda otra consideración posible. El mercado presiona para dejar de lado todo resquicio de tradición, que se pierde con la cons-

tante aparición de novedades tecnológicas. No se acumula sabiduría sino eficiencia. La tierra no se percibe más como un patrimonio afectivo, sino como una sucesión de hectáreas por tractorar valoradas únicamente en función de los costos que ocasiona y de los beneficios económicos que aporta. La erosión genética de las especies es la condición necesaria que exige este monocultivo para su reproducción, que a la larga se convierte en una más de las facetas de dependencia social, económica, tecnológica y política.

- Los cultores de la agricultura ecológica promueven la integración de la producción animal y vegetal en campos de cultivo diversificados y en procesos de reciclaje de materiales, como una manera de aprovechar los recursos locales y de facilitar la autonomía económica, situación que jamás se logrará dependiendo de semillas suministradas por fabricantes impersonales. Este punto es una ruptura irreconciliable entre las dos visiones de la agricultura. En efecto, una de las mayores críticas al modelo de Revolución Verde fue la dependencia que generó entre varios tipos de agricultores para la compra de insumos externos (semillas, maquinaria, agrotóxicos). Ahora los cultivos transgénicos vienen amarrados a la compra de los herbicidas que ofrecen las transnacionales profundizando la dependencia. Los agricultores ecológicos luchan por liberarse de los venenos de la química agrícola y también de los venenos de la dependencia económica.

La agricultura ecológica tiene bases espirituales que le apuntan a una sociedad mejor, más justa, más armoniosa. Los transgénicos le apuestan a una sociedad impulsada por el lucro, la utilidad a toda costa y la marginalización de los productores. Aquellos sin poder de compra no podrán acceder al paquete completo de semillas transformadas y venenos que ofrece este tipo particular de aplicación biotecnológica, y se sentirán excluidos, al igual que lo fueron durante el auge de la Revolución Verde. No es que se trate de defender el acceso de todos al uso de transgénicos, sino de prever efectos posibles en una sociedad globalizada que, por imitación, por intereses económicos y por presiones de toda índole tratarán de ingresar en el barco de los transgénicos sintiéndose en un nuevo Titanic. Sólo que esta vez el naufragio podría ser universal.

95

### **La transgénesis: una ruptura cultural**

De todo lo anterior, se deduce que la liberación de plantas transgénicas constituye una ruptura cultural sin precedentes en la historia de la humanidad. Es una revolución de magnitud comparada sólo con el paso de los cazadores-recolectores a los primeros agricultores del neolítico. ¿Por qué?

Porque se trata de un programa casi infinito, o por lo menos tan amplio como la naturaleza misma, de transformaciones posibles. Todo está en juego de nuevo. Las concepciones anteriores de una naturaleza sabia, que proveía las soluciones

en su justa medida y a su tiempo, dentro de procesos de equilibrio dinámico, no sólo se han puesto en duda, sino que se desechan como posiciones retrógradas, que no contemplan el avance de la ciencia. Todo está por modificar.

El optimismo tecnológico augura una era pletórica de transformaciones positivas. Allí en donde la naturaleza presente limitaciones, habrá una posibilidad biotecnológica. Las granjas de genes surtirán los alimentos que requiera la nueva sociedad, eliminando residuos biológicos inservibles, demasiado pesados o accesorios, que demandan costos adicionales para su producción o transporte. El caso de las explotaciones avícolas posmodernas ilustra este caso: los picos, las patas o las plumas, que no sirven en el mercado de alimentos rápidos, serán eliminados de las aves ponedoras. Si la demanda exige empaques cuadrados para aumentar la eficiencia del transporte y aumentar las ganancias, la solución genética estará a la disposición para *cuadrificar*<sup>1</sup> los frutos. El único límite será la imaginación.

Al ritmo de estas transformaciones aparecerá una nueva sociedad. Las relaciones comerciales se regirán por el uso de las patentes, las científicas incluirán el secreto como su mayor valor, y las de mercado estarán sometidas a poderes supranacionales, del tipo transnacional. Un nuevo lenguaje está por nacer en la sociedad del siglo XXI. Los que accedan a él, dominarán, sin duda alguna, a sus congéneres. El derecho también se transformará, y aparecerán los especialistas en litigios transgénicos, disputando campos con la bioética.

96

La producción de alimentos pasará de ser un acto democrático a ser un acto corporativo. En algunos años más, el poder político derivado de la posesión de los alimentos se sumará al poder político derivado de la posesión de las aguas y de las tierras. Es probable que también surjan procesos para marcar a los seres humanos, empujados por las actuales circunstancias de una tierra dividida en bloques y sacudida por las expresiones del terrorismo internacional. A este paso, puede que se cumpla la predicción bíblica de un acceso a los alimentos a través de una marca.

### **Bibliografía**

- Esquivel, P. A.; Brutus, D.; Ross, P.; Yáñez, I.; Nyerere, R.; Frantz, J. M.; Mshana, R.; Diarra, S. y R. S. Emalyn, 2002. Veredicto del Jurado del tribunal internacional de los pueblos sobre la deuda. Porto Alegre, Río Grande do Sul, Brasil, 1 y 2 de febrero. II Foro Social Mundial.
- Grupo de Reflexión Rural, 2003. *Estado en construcción–Estado de gracia*, Rivadavia, Argentina, Ed. Tierra Verde, 126 p.

---

1. Por supuesto que el verbo *cuadrificar* no existe en español. Pero como toda revolución, la biotecnológica ampliará el vocabulario como corolario de la introducción de procesos nuevos en la sociedad.

- León, S. T. y Rodríguez, S. L., 2002. "Ciencia, tecnología y ambiente en la agricultura colombiana", en: *Cuadernos Tierra y Justicia* No 4. Bogotá, Ed. ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos). Bogotá. 44 p.
- León, S. T., 1996. "Desarrollo sostenible y realidad agraria en Colombia: un largo camino de conflictos", en: *La manzana de la discordia*. Libro Ecos No. 6, Bogotá, Ed: Ecofondo, pp. 77-95.
- Morales, C., 2001. *Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de los transgénicos*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (Cepal), 77 p.
- Rulli, J. E., 2002. *La biotecnología y el modelo rural en los orígenes de la catástrofe que sufre la Argentina*, Grupo de Reflexión Rural. (rtierra@infovia.com.ar)

---

# 4

**Darío I.  
Restrepo**

**Aperturismo  
y nueva gestión  
de las regiones**

---



**Darío I. Restrepo**

Profesor, Universidad Nacional de Colombia.

*E-mail:* [direstre@colomsat.net.co](mailto:direstre@colomsat.net.co)

## La crisis del centralismo y su triple causalidad

La forma centralista de organización refiere tanto al Estado como a la sociedad, a la economía pública como privada, a las instituciones públicas como a los partidos políticos, los sindicatos y los gremios del capital.

La primacía de las formas de organización centralistas correspondió a una época histórica caracterizada por la construcción de estados nacionales. En este largo período, incluso las formas de organización federal de algunos estados se caracterizaron por una repartición de funciones y competencias dentro de la perspectiva de construcción del Estado, el mercado y el sistema político nacional como factores prioritarios de integración económica y política de las naciones.

En la actualidad, es decir, desde la década del ochenta del siglo pasado, los estados nacionales están sometidos a una triple tensión: hacia adentro mediante procesos de descentralización, hacia afuera por la profundización de la globalización económica y, en tercer lugar, hacia el mercado mediante la privatización de activos estatales<sup>1</sup>.

De esta manera, se afectan tanto las competencias y funciones estatales, como las responsabilidades de la sociedad en el desarrollo, la provisión de servicios y la construcción de la democracia. En particular, se transforma la presencia institucional en los territorios, las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, el mapa político territorial y la geografía económica. Ante estos acontecimientos, actores sociales, políticos, económicos, e incluso los llamados actores armados irregulares, pugnan por definir nuevas relaciones de poder entre territorios de la nación<sup>2</sup>.

A pesar de la profundidad de estas reformas y, en particular, de que cada una afecta de manera diferenciada los territorios, sus competencias, oportunidades, amenazas y retos, existen dos agendas paralelas, la del proceso de descentralización y las políticas públicas de desarrollo; en estas últimas, los diferentes acuerdos de integración internacional ganan una importancia creciente.

¿Debe esto seguir así o los territorios debieran asumir de manera más dinámica el debate sobre el desarrollo local en un contexto de integración y apertura? Expresada de otra manera la inquietud que nos anima: ¿Las competencias del proceso de descentralización debieran sobrepasar la frontera de la provisión de servicios para extenderse hacia el comercio, la producción y el mercado?

---

1. Un desarrollo de esta tesis y su impacto sobre los sistemas políticos nacionales se encuentra en Darío I. Restrepo, *Los desfases de la democracia. Democracia formal y real*. Bogotá, Colombia, Instituto para el desarrollo de la democracia, Luis Carlos Galán, 1994.

2. Un análisis de las estrategias desplegadas por diferentes actores ante el proceso de descentralización y el poder territorial se encuentra en Darío I. Restrepo, "Luchas por el control territorial en Colombia, economía, sociedad y territorio". *Revista del Colegio Mexiquense*, A.C. Vol. III, Núm. 12, México, 2002.

Responder de manera positiva a estos interrogantes insinúa una doble conclusión. Por una parte, la necesidad de “territorializar” las políticas públicas, es decir, abandonar la pretensión de uniformar todos los territorios a través de legislaciones homogéneas. La segunda, dejar de leer y actuar sobre los procesos de descentralización e integración desde ópticas centrales, que debieran compartir más los enfoques, las necesidades, potencialidades y agendas políticas y de desarrollo de las regiones colombianas.

### **Tensiones entre el centro y las periferias**

En las últimas décadas se han modificado las relaciones entre el centro y las periferias. Nuevas relaciones de poder entre niveles del Estado se han ido fraguando, y no parece que el proceso haya llegado a cristalizar una definitiva cartografía estable en el ordenamiento territorial. Varias son las tensiones que animan la nueva geografía de las relaciones dentro de la nación. Por una parte, los territorios demandan mayor autonomía del centro, entendida como una participación mayor en la torta de la riqueza nacional, mayor libertad de asignación local de recursos transferidos, protagonismo en asuntos de interés nacional y autodeterminación en perfiles de desarrollo local. En la otra dirección pugnan fuerzas importantes que justifican recortar transferencias, intervenir los modelos de gestión local, recentralizar recursos y supeditar las agendas locales a las centrales.

102

La dinámica de las relaciones espaciales puede ilustrarse a través de cuatro políticas públicas: la descentralización política, la transferencia de recursos y competencias, el orden público y el desarrollo. Tal revisión permite acercarse a algunas de las oportunidades y amenazas que caracterizan los nuevos retos de las entidades territoriales y de una nación que acomete, al tiempo, un audaz proceso de descentralización y una apertura económica, mañana más profunda debido a las negociaciones de integración.

### ***Apertura del mapa electoral y gobernabilidad***

No hay duda en considerar la elección de alcaldes y gobernadores como una de las reformas políticas más importantes del final del siglo pasado. Acabó de tajo con un vestigio del sistema político del Frente Nacional, la repartición milimétrica del poder representativo territorial entre los partidos liberal y conservador (1958-1974) y la repartición adecuada y equitativa entre ellos (1974-1988). El fin del monopolio bipartidista sobre la representación local explica la apertura del mapa electoral por abajo. Entre el 11% y el 36% de los gobiernos locales han sido ganados por representantes distintos a los partidos del Frente Nacional, entre 1988 y el año 2000. Una nueva manera de agruparse políticamente ha surgido; los gremios de alcaldes y gobernadores, que independientemente de su filiación política nacional realizan encuentros, polemizan con el nivel central del gobierno, levan-

tan pedidos y formulan propuestas de modificación a las relaciones políticas, económicas y administrativas entre niveles territoriales.

La descentralización de la política acelera de manera poderosa la crisis de los partidos del Frente Nacional. Para las elecciones locales de 2003, el partido conservador se abstiene de presentar candidatos en 17 gobernaciones, y el liberal, en 4. Visible es, además, que para varias alcaldías y gobernaciones se enfrentan reconocidos líderes de un mismo origen partidista<sup>3</sup>. A una crisis de identidad programática, le sucede una ruptura de la disciplina a unas jefaturas nacionales y la dispersión de las maquinarias dentro de los partidos. Las elecciones y el partido nacional ya no garantizan el acceso al poder local; cada fragmento y facción debe valerse por sí mismo, con lo cual, “la federación de aparatos electorales” tiende a romperse desde su cimiento territorial, llevando la representación política a niveles superiores de personalización y atomización.

Los partidos liberal y conservador todavía garantizan la representación mayoritaria en el Congreso y el Senado, y los presidentes de la República son de su filiación, aunque no hayan lanzado siempre, en las últimas contiendas, sus candidaturas desde las entrañas de las estructuras y reglas partidistas<sup>4</sup>. La dispersión en los debates y posturas respecto a leyes de origen gubernamental o parlamentario derivan en el aumento de los tiempos y costos de las transacciones políticas. La dificultad de adoptar una ley de ordenamiento territorial, después de doce propuestas presentadas en una docena de años, tiene allí una de sus explicaciones.

El sistema político descentralizado es más representativo y abierto que aquel bipartidista que centralizaba el monopolio de la representación de arriba abajo. Debilitado el centralismo político, se acrecienta la ingobernabilidad. Dos tendencias se afanan por construir condiciones de agremiación política, una con base en la representación nacional, la otra en lo regional.

Una anhelada reforma política se discute y pospone desde hace una quincena de años, antes de la Constituyente de 1991 y, desde entonces, como complemento de lo que aquélla no hizo para transformar las costumbre políticas y el régimen de partidos. La creación de condiciones estructurales para modernizar, democratizar y forzar la unidad de los partidos es un objetivo compartido por fuerzas de diversa adscripción política. Entre otras propuestas, se discute la financiación de las campañas electorales, la prohibición de la afiliación a múltiples partidos, listas

---

3. Por ejemplo, en la ciudad capital, los candidatos Jaime Castro, María Emma Mejía y Juan Lozano provienen del liberalismo, aunque sólo el primero comenzó la campaña como candidato oficial del partido.

4. Por ejemplo, el actual presidente, Uribe Vélez, de filiación liberal, se presentó a la contienda electoral por fuera de las estructuras del partido Liberal y en competencia contra su candidato oficial, Serpa Uribe. El anterior presidente, Pastrana Arango, se lanzó a la contienda electoral, y sólo después el partido Conservador adhirió a su campaña y lo proclamó candidato oficial.

únicas para las corporaciones públicas, el vocero en los órganos representativos nacionales, cuotas mínimas para acceder al derecho a la representación, la muerte política de los corruptos y la prohibición de los auxilios parlamentarios, que resucita cada gobierno desde su prohibición constitucional en 1991.

Con el fin de acrecentar la gobernabilidad del sistema político, se promueve la existencia de partidos políticos nacionales y fuertes. Para lograr tal propósito, se plantea establecer un umbral mínimo para el acceso a las instancias representativas nacionales. Sin embargo, tal medida dificulta el nacimiento y la expresión de nuevos partidos y movimientos políticos, así como el acceso a la representación nacional de mayorías meramente locales. Además, tendría el efecto de evitar que las agremiaciones políticas con base en reagrupamientos territoriales se fortalezcan al punto de sustituir en importancia la partición y repartición política del país entre agremiaciones partidistas nacionales.

Desde el ámbito territorial, también se exploran salidas de reagrupamiento político que superen la tendencia hacia la dispersión y fragmentación que desató la crisis del Frente Nacional y la propia descentralización política: la alianza de los seis gobernadores del sur (Tolima, Nariño, Huila, Cauca, Caquetá, Putumayo), la asociación entre 63 alcaldes del Magdalena Medio, el bloque de la costa Caribe, las redes políticas entre representantes del eje cafetero, los acercamientos de la clase política del norte del Valle y múltiples iniciativas de concertación de políticas y proyectos entre autoridades municipales a escala metropolitana y provincial<sup>5</sup>.

104

Es sintomático, y nada casual, que el conjunto de estas asociaciones, a pesar de los diferentes orígenes y tintes políticos de aquellos que las conforman, busca desarrollar el ordenamiento territorial estipulado en la Constitución Nacional y que hasta ahora espera su ley orgánica: la creación de provincias y regiones como entidades representativas y de planeación del desarrollo. La superación de la crisis del sistema político centralista que creó el bipartidismo es explorada por agrupamientos con base en intereses políticos y económicos estratégicos de los territorios de la nación<sup>6</sup>.

### ***Descentralización centralista y autonomía local***

En virtud de la descentralización fiscal, se transfieren cuantiosas sumas del presupuesto nacional a las entidades territoriales, y la descentralización administrativa transfiere competencias importantes de la política social, fundamentalmente la salud y la educación en sus niveles básicos. Los gobiernos locales se encuentran

---

5. Incluso la dinámica de la confrontación armada tiende a la extensión territorial supra departamental y municipal del movimiento insurgente y los paramilitares.

6. Un recuento de múltiples asociaciones políticas territoriales se encuentra en Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia / Cerec, 1999.

así fortalecidos económicamente y en tanto administradores de servicios, instituciones y programas. En correspondencia, se abandonó la función de ejecución de políticas por los ministerios nacionales.

Las transferencias han sido la principal estrategia de descentralización en el campo fiscal, amparadas en la Ley 11 de 1986 y, posteriormente, en la Constitución de 1991. En 1990, las principales transferencias representaban el 2,8% del PIB. Una década después, en el año 2000, se elevaron al 4,9%. Desde la óptica del gobierno central, el derecho adquirido por las entidades territoriales genera una “inflexibilidad” en el gasto, porque asuntos prioritarios de la agenda económica nacional quedaron supeditados a los recursos transferidos y al manejo que de ellos hacen las entidades territoriales. El pacto político consignado en la reforma a la Constitución en 1991 debilitó el centralismo en tanto, desde entonces, los giros anuales no han dependido de la voluntad del ministro de Hacienda, ni de una negociación circunstancial del presupuesto en el Congreso de la República, como tampoco de la disponibilidad presupuestal o del tamaño del déficit.

Así, la agenda de las autoridades nacionales, que se expresa en las maneras como entienden el manejo del equilibrio macroeconómico, la reducción del déficit y el control a la eficiencia del gasto público, dejan de ser potestad absoluta del poder central. Ahora, la consecución de logros de política nacional es compartida con el devenir mismo de los montos transferidos y los desempeños de los gobiernos locales y sus empresas públicas. Para afectar el pacto sellado en la Constituyente de 1991, se requirió de una negociación política en el Congreso once años después (acto legislativo 001<sup>7</sup> y Ley 715 del año 2001), y de una correlación de fuerzas diferentes a las que avanzaron en la consolidación de la descentralización y del Estado social de derecho.

El fortalecimiento de las coberturas y la calidad de la salud y educación pública son los principales objetivos de política social, como quiera que la educación pasó de representar el 16,20% de los ingresos corrientes de la nación, en 1990, al 22,74% en el año 2002, y la salud, pasó del 4,25% en 1990 al 9,44% en 2002<sup>8</sup>. La transferencia de estas políticas sociales a los gobiernos locales hace depender parcialmente los resultados obtenidos de las capacidades administrativas, la moralidad, la relación entre gastos de funcionamiento e inversión y los procesos políticos locales.

En cuanto a recursos y funciones, la debilidad de las autoridades nacionales es sólo parcial. En estas materias no es exagerado hablar de una “descentralización

---

7. Con anterioridad al acto legislativo, las transferencias se calculaban como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación y, con posterioridad, se intenta mantener constantes los recursos girados.

8. Cálculo del autor con base en la información proporcionada por la División de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación.

centralista". Los montos girados poseen casi en su mayoría una destinación específica, con lo cual, los mandatarios locales siguen siendo "agentes pagadores" de rubros nacionales que se ejecutan en su territorio, y sobre los cuales no poseen discreción en el destino del dinero. De igual manera, los modelos de gestión en salud y educación, como en otras áreas, están determinados por leyes nacionales, múltiples regulaciones de entidades técnicas como el Departamento Nacional de Planeación y de los respectivos ministerios. Las autoridades locales no poseen plena autonomía de gestión, sino que administran, por vía delegada, directrices del orden central. Completa este mapa la sobrevivencia de una mentalidad central que tiende a legislar para todas las entidades territoriales iguales derechos y responsabilidades, lo cual redundará en acrecentar la estrechez de las posibilidades de innovación en las administraciones públicas locales.

La fragilidad de la autonomía administrativa y fiscal ha tratado de ser compensada mediante el incremento de los ingresos locales propios<sup>9</sup>. Mediante este esfuerzo, las entidades territoriales ganan la libertad de decisión sobre la destinación del gasto y sobre modelos de gestión autónomamente asumidos.

Existe entonces una especie de empate técnico entre el nivel central y las periferias en materia fiscal y administrativa. Objetivos de política nacional dependen del desempeño de los gobiernos locales, pero las autoridades territoriales no poseen discreción sobre montos y competencias. Este equilibrio inestable ha girado a favor de una re-centralización de recursos y competencias ante el acoso de un déficit fiscal creciente y una intensificación del conflicto armado.

106

La prioridad del gobierno central de reducir el déficit y la deuda se impuso en la nueva legislación en detrimento del gasto descentralizado. No obstante, las cifras muestran que en la década del noventa, el gasto total del Estado creció del 20,3% como porcentaje del PIB en 1990, al 36,6% en 1999, lo cual representa un crecimiento de 17,3%; de éste sólo el 5,7% correspondió al gasto público local (transferencias, deuda y esfuerzo local). De igual manera, mientras la deuda del gobierno nacional central pasó del 14% al 30% del PIB entre 1991 y 1999, la deuda pública territorial pasó del 0,78% al 2,87% del PIB en el mismo período<sup>10</sup>.

A pesar de que la responsabilidad del déficit fiscal no fue de manera prioritaria de los entes territoriales, la agenda de los territorios fue desplazada para dar cabida a la macroeconómica, lo que en sí mismo constituyó un intento por volver a la discrecionalidad de imponer prioridades políticas nacionales para controlar el devenir de los territorios. En este sentido, la restricción al crecimiento de las trans-

---

9. Mientras que en el año de 1990 los ingresos tributarios territoriales eran el 1,8% del PIB, en el año 2000, fueron el 2,6% del PIB.

10. Nelsy Cancelado, *Endeudamiento territorial en Colombia. Lecciones de la experiencia reciente*. Trabajo de grado para optar al título de maestría en Teoría y política económica. Director: Eduardo Fernández Delgado. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

ferencias, que afectan la consecución de metas sociales plasmadas en la Constitución, resulta de una nueva correlación de fuerzas políticas favorable a la re-centralización que obliga el ajuste fiscal dispuesto en el acuerdo con el FMI<sup>11</sup>.

La elección del presidente Uribe avaló el rompimiento de los diálogos con la insurgencia, y se tradujo en una orientación fiscal hacia el aumento del gasto en seguridad. Sin embargo, fuerzas políticas regionales expresadas, por ejemplo, en las gobernaciones del sur, como en Antioquia, siguieron animando la posibilidad de la negociación del conflicto armado. Una traducción fiscal de esta prioridad no necesariamente reduce el gasto total, pero podría controlar los costos de la confrontación armada a cambio de mantener las transferencias para salud y educación, y realizar de manera diferente a la fumigación, la erradicación de cultivos ilícitos, por vía manual, por ejemplo, a través de estrategias de desarrollo económico territorial pactadas en diálogos regionales.

Lo anterior pone en evidencia algo que no suele mencionarse y es que lo que se entiende por inflexibilidad fiscal, y las maneras de realizar el ajuste no obedecen, en todos los casos, a las prioridades de eficiencia en el gasto, sino que se encuentran determinadas en gran medida por opciones políticas con ganadores y perdedores. Las entidades territoriales han manifestado otras prioridades de política económica, por ejemplo, aumentar los recursos en disposición de los gobiernos locales, mayores grados de autonomía en el destino de los recursos y las maneras de realizar el gasto y acrecentar las competencias en asuntos de orden público. Desde la perspectiva de las entidades territoriales existe también una queja sobre la inflexibilidad de las transferencias, que refiere a la incapacidad de distribuir los giros según prioridades locales inscritas en sus planes de desarrollo.

El manejo de la deuda territorial es también paradigmático en ilustrar la opción de unas prioridades políticas nacionales sobre otras posibles. El crecimiento de la deuda territorial en la década del noventa fue el resultado de la confluencia de tres factores<sup>12</sup>. Por una parte, en virtud del proceso de descentralización fiscal, se transfirieron unos recursos menores a los costos de la administración, la prestación de los servicios y la resolución de demandas sociales en las localidades, lo cual forzó un aumento de la tributación local, emprender procesos de privatización de empresas y acudir al endeudamiento para financiar el hueco presupuestal entre ingresos y gastos corrientes<sup>13</sup>. En segundo lugar, debe señalarse que el sector

107

---

11. El ahorro de la nación por el acto legislativo 01 y la Ley 715 de 2001 es estimado por la Contraloría General de la República en \$7.1 billones en cuatro años (2002-2006).

12. Nelsy Cancelado, *op. cit.*

13. Mientras que en el año de 1991 tanto los municipios como los departamentos presentaban un nivel de ahorro ligeramente mayor a su volumen de deuda, una década después, en el año 2000, los municipios presentaban una brecha entre el nivel de ahorro y la deuda del 1,49% del PIB, y los departamentos del 1,76%. Nelsy Cancelado, *op. cit.*



bancario otorgó generosos préstamos a las entidades territoriales, a tasas de interés altas y con poco control de las autoridades nacionales. Todo, amparado en la certeza de transferencias aseguradas, dinámicas y crecientes. El tercer factor que explica el crecimiento de la deuda territorial reposa en las necesidades de legitimación y reproducción de las clases políticas locales. En la medida en que las transferencias tienen en su mayoría una destinación específica y que se concentran en la financiación de la salud y la educación, otras necesidades locales estaban desfinanciadas, como por ejemplo, el saneamiento ambiental, la vivienda y la infraestructura. El emprendimiento de estas obras requiere cuantiosas inversiones, que el aumento sistemático de los ingresos propios y las transferencias en la década no suplieron. Por tal razón, era inevitable acudir a un alto endeudamiento, especialmente en los municipios y departamentos más grandes, que son a la vez los que concentraron entre el 60 y el 70% de la deuda territorial<sup>14</sup>.

108

Ahora bien, el ajuste fiscal en los territorios acrecentó el control sobre el gasto local, y no afectó la responsabilidad de la nación y el esquema de transferencias. Más aún, a pesar de que el monto total de la deuda territorial no comprometería la estabilidad del sector financiero<sup>15</sup> y de que los grandes deudores eran también grandes recaudadores, el gobierno decidió, a través de la Ley 617 de 2000, emprender un vigoroso y exitoso saneamiento de las finanzas locales. La ocasión fue aprovechada para impulsar el paquete general de reformas políticas a la administración pública, que animan los organismos internacionales y que comparten la alta tecnocracia y la clase dirigente del país. Esto es, la primacía de los argumentos fiscales y sus autoridades sobre las consideraciones de la gobernabilidad política<sup>16</sup>, la privatización de las empresas públicas locales, el debilitamiento de la fuerza sindical, la contracción de los salarios y la reducción de la burocracia estatal ligada al área de los servicios, para ahorrar recursos destinados al pago de la deuda y acrecentar los gastos en seguridad ciudadana y orden público.

---

14. Los departamentos más endeudados son Valle, Antioquia, Santander, Cundinamarca, Casanare y Atlántico, los cuales concentraron en el año 2000 dos tercios de la deuda total del sector central de los departamentos. Los seis municipios más endeudados son Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena e Ibagué, los cuales concentraron el 60% de la deuda del sector central del total de municipios. Nelsy Cancelado, *op. cit.*

15. La cartera territorial representa el 8,6% de la cartera total del sistema financiero. Nelsy Cancelado, *op. cit.*

16. No sobra señalar que a pesar de la concentración de la deuda territorial en pocas entidades, la Ley 617 es de aplicación general y tan restrictiva que solo permite el endeudamiento si se tiene un superávit, es decir, lo vuelve prohibitivo para muchas entidades pequeñas. Así, las autoridades económicas presionan la desaparición de las entidades territoriales pequeñas y obligan su asociación. Discusión y objetivo netamente político que se abstrae del debate público y se logra como imposición de las autoridades financieras.

### ***Orden público y reagrupamientos políticos***

Un tercer aspecto que ilustra las tensiones entre el nivel nacional y las entidades territoriales es el manejo del orden público. En virtud de la elección de los mandatarios territoriales, el presidente ya no nombra a los gobernadores, ni éstos a los alcaldes. Las autoridades locales no son ya “agentes directos del presidente”, con una importante excepción: el orden público. La total colaboración es exigida, y en esta materia la Constitución Nacional prohíbe cualquier protagonismo inconsulto o a contracorriente de las directrices del presidente.

Dicha facultad permitió al presidente Andrés Pastrana declarar la zona de distensión en cinco municipios, sin consulta alguna con los mandatarios locales. La autoridad de los gobiernos seccionales fue debilitada, así como la de otras instituciones nacionales, como la Fiscalía. Al rompimiento de los diálogos con la insurgencia, los alcaldes y las instituciones nacionales recuperaron la plenitud de sus funciones. En el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se han declarado varias zonas de rehabilitación que exigen la plena colaboración de las autoridades locales con las directrices del presidente y de las fuerzas armadas, de la cual él es su comandante en jefe.

Sin embargo, esta potestad presidencial tensa a veces las relaciones con los mandatarios locales. Las autoridades del sur del departamento de Bolívar se opusieron al uso de su territorio para adelantar diálogos con el ELN, lo que impidió concretar al acuerdo entre el gobierno de Pastrana y la insurgencia en este sentido. Diecinueve alcaldes del Oriente Antioqueño adelantaron contactos y después firmaron un acuerdo humanitario y de protección de la infraestructura local con el ELN, también durante el cuatrienio anterior. Otras autoridades territoriales hicieron público acercamientos y diálogos con la insurgencia en sus jurisdicciones, no siempre con el suficiente conocimiento y consentimiento de la Presidencia de la República. Varios encuentros nacionales de la federación de municipios y de los gobernadores del país han reclamado mayor protagonismo en la búsqueda de disminuir la intensidad del conflicto en sus territorios. De la misma manera, autoridades regionales, como los gobernadores del sur, han desplegado una diplomacia internacional alternativa al Plan Colombia, mediante la cual proponen una sustitución manual y voluntaria de cultivos ilícitos dentro de una estrategia de desarrollo alternativo, en vez de priorizar las fumigaciones y el sometimiento a la justicia de los cultivadores.

No es exagerado afirmar que durante los dos gobiernos anteriores (Samper, 1994-1998 y Pastrana, 1998-2002) se estaba rompiendo parcialmente con el monopolio presidencial en el manejo del conflicto armado. Tendencia abruptamente interrumpida por el presidente Uribe, el cual parece haber recogido toda tentación de fragmentar la unidad de mando del estado central. Sin embargo, no es de desconocimiento público que varios líderes locales siguen reclamando protagonismo y un

mayor énfasis a una salida negociada del conflicto armado, en vez de la opción de escalar la confrontación que impera hoy.

### ***El péndulo de las relaciones entre el centro y sus periferias, y una línea de fuga***

El breve recuento de la evolución de las tensiones entre el centro y las periferias deja al descubierto una dinámica que comienza con un considerable protagonismo de las entidades territoriales, y termina con fuertes tendencias hacia la re-centralización de recursos, facultades y protagonismo político. Importantes modificaciones políticas y macroeconómicas explican, aunque no necesariamente justifican, este péndulo.

El comienzo del proceso de descentralización estuvo marcado por una clara voluntad de “apertura democrática”, bajo el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), en la que se firmó un acuerdo de cese del fuego con las FARC, se aminoró la criminalización de la protesta social, se estableció la elección de alcaldes y se transfirieron recursos y funciones a las entidades territoriales. Con posterioridad, durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990), y a pesar del rompimiento de los acuerdos con las FARC, se firmó la paz con cinco movimientos insurgentes (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT y una fracción del ELN) y se decidió la convocatoria a una asamblea constitucional. La Asamblea de 1991, se declaró omnímoda para reformar la Constitución, y se convirtió en el escenario constituyente más representativo y plural desde el comienzo de la República. Durante ese lapso, y su extensión hasta 1995, el PIB creció<sup>17</sup>, lo cual permitió la financiación de las transferencias, al tiempo que se acrecentó el gasto del nivel central.

110

A finales de la década del noventa, el escenario es otro. El crecimiento se detuvo, el déficit nacional se ahondó y el endeudamiento externo e interno creció, tanto en el orden central como territorial<sup>18</sup>. A finales del gobierno del presidente Pastrana se rompieron los diálogos con las FARC, en un escenario de escalada de la guerra. La insurgencia y la contra-insurgencia han hecho uso de los recursos del narcotráfico para financiar una fuerza armada cada vez mayor, con presencia territorial extensiva, capacidad de presión sobre los gobiernos locales, los recursos y las funciones descentralizadas, y la economía pública y privada. Los cambios en la coyuntura económica y política fueron propicios para alimentar una correlación de fuerzas que tiende hacia fortalecer el centralismo. Acomete el recorte de las transferencias, el control sobre su uso, la restricción a la relativa au-

---

17. Mientras entre los años 1991 y 1995 el PIB creció en promedio al 5,26%, entre el año 1996 y el 2000 lo hizo a una tasa del 0,96%. Cabe resaltar la hecatombe ocurrida durante el gobierno de Pastrana. En el año de 1998, el crecimiento fue negativo en un -4,33% del PIB.

18. A partir del año de 1994, el ahorro corriente de la nación fue negativo. Mientras que en 1990 era el 1,3% del PIB, para el año de 1999 fue del -4% del PIB.

tonomía local<sup>19</sup> y la recuperación del monopolio presidencial en el manejo del orden público y las relaciones con la insurgencia y los paramilitares.

Cuatro argumentos se utilizan para justificar el fortalecimiento de centro sobre las periferias. El déficit fiscal, para cuya reducción se acude al recorte de las transferencias. El orden público, en virtud del cual se aumenta el celo y control central sobre recursos, funciones y prerrogativas de las autoridades locales<sup>20</sup>. El logro de la eficiencia y moralidad del gasto, que realza la inmoralidad de los gobiernos locales. Finalmente, los acuerdos de integración se evocan para socavar las regulaciones nacionales y competencias locales que entraban la plena libertad de los inversionistas.

Sin embargo, la dinámica abierta por la redefinición de las relaciones entre el centro y las periferias no se ha revertido sencillamente. La importancia de las entidades territoriales está inscrita de manera profunda en la realidad nacional. Empieza a experimentar la necesidad de un nuevo ordenamiento territorial. Pretende rediseñar el mapa de la representación política y las facultades de intervención de los poderes públicos en la planeación del desarrollo, así como los servicios prestados a la población.

### ***Agrupamientos político-territoriales y desarrollo***

El modelo de desarrollo centralista concentró los recursos públicos y privados en cuatro grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla), y algunos centros agroindustriales, mineros y energéticos. Concentración territorial y centralización social del desarrollo son las dos caras del legado de un siglo de centralismo. El resto del territorio estuvo desprovisto de importantes inversiones, por lo cual, hasta el día de hoy, inmensas zonas del país están insuficientemente desarrolladas, sus mercados son incipientes y desconectados entre sí a nivel local y, con más veras, respecto de mercados internos y externos importantes. La mayoría del territorio nacional carece de adecuada infraestructura de comunicaciones por tierra, agua, aire y medios virtuales, así como de instituciones fuertes de apoyo a la actividad económica.

En la última década del siglo XX, la apertura económica, el ajuste estructural y la reforma del Estado tuvieron impactos diferenciados sobre los territorios nacionales. Bogotá, Antioquia y Valle siguen aportando la mayor contribución al PIB

---

19. La tendencia hacia la re-centralización en detrimento de las autoridades locales también se expresa en otros rubros de política pública como los de medio ambiente y la potestad de las autoridades indígenas sobre la propiedad colectiva de sus territorios.

20. Al departamento de Arauca le fueron “decomisados” por las autoridades centrales durante un tiempo los recursos de las regalías bajo la sospecha de que éstos financiaban a la guerrilla. En la actualidad, cinco departamentos y 20 municipios se encuentran bajo la misma sospecha.

nacional, aunque su peso disminuyó un poco, a favor de la actividad económica en otros territorios. Los departamentos que por su actividad económica dependen de los precios externos, tales como Caldas, Risaralda y Quindío, perdieron participación dentro del PIB, porque su producto de exportación, el café, disminuyó de precio en el mercado internacional. Mientras otros, cuya producción estuvo volcada al mercado interno, como los departamentos de Córdoba, Boyacá y Tolima, no sufrieron modificaciones sustanciales en su participación en el producto interno bruto (véase tabla 1).

Si consideramos el índice de competitividad entre departamentos, se aprecia que Huila y Nariño disminuyeron su posición, mientras Cauca se mantuvo en los últimos lugares. Tal desempeño explica, parcialmente, la agremiación política de los gobernadores del sur<sup>21</sup>.

Por otra parte, el índice de línea de pobreza tuvo un decrecimiento general en todo el territorio nacional, pasó del 50% al 60% entre 1997 y el año 2000. Sin embargo, mientras en el departamento de Atlántico se deterioró en un 20%, Sucre sólo sufrió una desmejora del 1,4% (véase tabla 2). En términos generales, los departamentos cuya actividad económica está más relacionada con la variación de precios externos, experimentaron una fuerte retracción en la calidad de vida de su población, mientras que aquellos volcados a mercados locales, mantuvieron su condición en la década. Esto demuestra que en Colombia, como en otros países del Tercer Mundo, el impacto de la apertura afecta más a aquellos cuya producción se relaciona con el mercado internacional, que los que se encuentran volcados sobre los mercados locales. Enseñanza importante que nos brinda dos lecciones: primero, que la inserción en el mercado mundial provoca grados crecientes de vulnerabilidad; segundo, que los mercados locales son importantes a pesar de la apertura y los tratados de integración.

Por otra parte, los efectos de la apertura económica en la década del noventa demuestran deterioro de la balanza comercial en todas las regiones (diferencia entre importaciones y exportaciones), lo cual generó altas tasas de desempleo y crecimiento de la línea de pobreza (véanse gráficos 1 a 5 y tabla 2). No obstante, la reducción de las necesidades básicas insatisfechas fue permanente en la década, como resultado de un histórico, permanente y creciente gasto público hacia el logro de estos resultados (véase tabla 3). Sin embargo, los departamentos más rezagados mejoraron sus guarismos, frente a los más desarrollados. Así, mientras que el departamento de Caquetá tuvo una disminución porcentual del 36%, en el índice

---

21. Departamento Nacional de Planeación, *Lineamientos para el proceso de construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. Bogotá, Colombia, Corporación Andina de Fomento / División de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, 2003.

de necesidades básicas insatisfechas, la ciudad de Bogotá sólo lo hizo en un 5% (véase tabla 3).

Entre los años de 1997 y 2000, el departamento de Risaralda, ligado a actividades externas, empeoró en un 13% su línea de pobreza, mientras Córdoba, más ligado al mercado interno, sólo lo hizo en un 1,5% (véase tabla 2), aunque debe advertirse que mientras Risaralda era en 1997 un departamento con un nivel de ingresos de su población por encima de la media nacional, Córdoba ha sido uno de los departamentos con mayor cantidad de pobres del país.

Las diferencias entre departamentos y regiones en cuanto a crecimiento, línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas demuestra los impactos diferenciados de las reformas en los territorios en relación con la vulnerabilidad de la inserción a mercados internacionales.

Mañana, el desarrollo de la integración profundizará estas diferencias territoriales. Interesarán más las ciudades y las regiones que el mercado nacional para atraer las inversiones y vincularse al mercado internacional. Por tanto, la agenda del desarrollo local se convertirá en una variable principal para el desempeño económico y el bienestar dentro de los territorios.

La transferencia de recursos y competencias no contraría la tendencia “natural del mercado a su concentración” y a la diferenciación territorial en niveles de bienestar y calidad de vida. Es por ello que los agrupamientos políticos con base en territorios aspiran a la “descentralización del modelo de desarrollo”, hacerse a nuevos recursos que les permitan fecundar los mercados locales, presionar la ampliación de las coberturas de infraestructura, desarrollar investigaciones en ciencia y tecnología sobre activos regionales, crear la capacidad de negociar la captación de inversiones en un mundo más integrado, retener partes del excedente de grandes proyectos para aumentar coberturas de servicios públicos y apoyar actividades económicas propias.

113

### **Descentralización, integración y desarrollo**

La pregunta básica que se aborda en este aparte es aquella que plantea el interrogante sobre las relaciones entre el proceso de descentralización y el desarrollo en un contexto acrecentado de integración: ¿Debe el itinerario de la descentralización, es decir, las competencias de los gobiernos y las entidades territoriales limitarse fundamentalmente a la administración de las políticas sociales que han sido transferidas? Sí, responden algunos, argumentando que los asuntos del desarrollo económico se establecen básicamente a través de las negociaciones comerciales de integración, las cuales no deben sufrir modificaciones por parte de las entidades subnacionales. En esta perspectiva, las entidades territoriales no pueden inmiscuirse en asuntos de desarrollo económico, debido a que las decisiones de inversión sólo son eficientes si las toma el mercado, entendido éste básica-

mente como los inversionistas. En últimas, “al mercado internacional no le interesa la descentralización” que dote a las entidades territoriales de facultades en asuntos económicos. Dicho mercado sería enemigo de un pluralismo normativo y de regulación en diferentes localidades, porque ello se opondría a la libertad de circulación del capital, aumentaría los costos de transacción y la inestabilidad normativa, e impediría los derechos a la libre competencia.

Este enfoque tiene la ventaja de la claridad y de optar por una cartografía sencilla. Al mercado, los temas del desarrollo, y a las entidades territoriales, las políticas de servicios sociales. Nosotros disentimos de esta perspectiva por cuatro motivos principales. Primero, porque es necesario fortalecer las condiciones que permitan competir a los espacios territoriales en mercados integrados. Segundo, porque la integración, e incluso “el libre comercio”, se realizan a través de intervenciones políticas de diversas instancias estatales desde el momento mismo de la negociación. Tercero, porque es factible y defendible construir opciones de desarrollo en un mundo globalizado. Y, cuarto, porque podría facilitar un desenlace a la crisis política y la confrontación armada.

### ***El desarrollo, algo más que macroeconomía y mercado***

114

Una amplia literatura se ha consagrado a explicar por qué algunos países y regiones se desarrollan y otros no<sup>22</sup>. Muchas son las enseñanzas aprendidas. Entre ellas, la consideración de que el desarrollo se alcanza no únicamente por la garantía de unas condiciones de estabilidad macroeconómica y sanas políticas sectoriales, sino además, por variables territoriales. Es decir, por la cercanía o lejanía a recursos y mercados, por la existencia de una infraestructura adecuada, una fuerza laboral formada, bajos niveles de conflictividad social, la estabilidad política, institucional y normativa, la audacia de sus dirigentes e inversionistas y una especie de propósito, visión, identidad o civismo de los habitantes, entre otros factores.

La naturaleza, las condiciones físicas creadas, el conocimiento, la política, las instituciones, los liderazgos locales y, hasta la cultura, cuentan. La atracción de la inversión propia y externa en los territorios depende de causas endógenas que completan los condicionantes exógenos. Es por eso una abstracción fantasmagórica pretender que el mercado se vale por sí mismo para generar crecimiento. Menos aún, si consideramos la opción del bienestar y de la democracia, las cuales requieren desarrollo económico, pero no resultan automáticamente de él.

El sector más lúcido del empresariado colombiano lo sabe, y por ello empieza a inmiscuirse en la discusión y el liderazgo departamental sobre el desarrollo terri-

---

22. Un recuento de las principales teorías económicas del desarrollo espacial se encuentra en Édgar Moncayo, “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional”. *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

torial. La representación gremial de los empresarios a escala nacional es completada por el estudio de los activos territoriales, la búsqueda por afectar las variables institucionales y políticas del desarrollo local, la formación del recurso humano, las investigaciones en ciencia y tecnología que sus regiones requieren y las condiciones de seguridad para la actividad económica. Gobernadores, universidades, centros de investigación, consultoras, movimientos sociales y políticos locales participan con desigual liderazgo en estos ejercicios, todavía incipientes y, en casos, muy normativos, que no se traducen todavía en políticas y programas, planes de desarrollo y de gobierno<sup>23</sup>.

Grados crecientes de integración de la economía no conllevan la homogeneidad en los índices de desarrollo y bienestar entre las naciones y dentro de ellas, entre territorios y ciudades<sup>24</sup>. Por el contrario, unas regiones ganan y otras pierden. En este contexto, se plantea el reclamo de “territorializar” algunas políticas públicas que afectan las posibilidades de desarrollo territorial.

### ***Desarrollo y opciones políticas***

El profesor del London School of Economics, John Gray, escribió un libro muy aleccionador sobre el funcionamiento del capitalismo en estos tiempos en los que se reclama el imperativo de los mercados libres. La tesis central es que no existe un solo capitalismo, sino muchos<sup>25</sup>. El desarrollo histórico del capitalismo no ha construido estados, instituciones y sistemas políticos idénticos en todas partes. La tendencia hacia “el libre mercado” no contraría esta realidad; por el contrario, cada sociedad aporta respuestas específicas a la extensión del mercado: en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Japón, China, Rusia, y los una vez llamados “tigres asiáticos”. Entre otras cosas, Gray comprueba la persistencia de formas de intervención política sobre los mercados nacionales y sobre la inserción en la economía mundial de cada uno de esos países. El bagaje histórico, los valores nacionales, las características propias de los mercados locales, las especificidades institucionales y los procesos políticos concurren en dibujar un panorama mundial de diversas sociedades de mercado y no una sola e idéntica, que correspondería a un supuesto e inexistente mercado libre global de bienes y servicios, sin regulaciones nacionales, regionales y transnacionales.

115

---

23. Plan Estratégico de Antioquia, Mesa de Planificación Región Bogotá-Cundinamarca, Plan Estratégico del Área Metropolitana de Bucaramanga, Visión Risaralda 2017, Plan de Desarrollo de la Surcolombianidad, Plan Maestro del Valle, entre otros.

24. Alicia Puyana, *La convergencia en el Tlcan. ¿Experiencias para el ALCA?* Flacso-México. Ponencia presentada en la conferencia “El ALCA y el futuro de la integración en las Américas”, Puebla, México, 2003. Germán Umaña, *Estado, nación, integración: convergencia o divergencia*. Ponencia presentada al seminario “Globalización”. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

25. John Gray, *Falso amanecer. Los engaños del capitalismo global*. Barcelona, España, Ediciones Paidós Ibérica, 2000.



Joseph Stiglitz sostiene que el FMI impone diagnósticos y políticas uniformes a los países que se ven constreñidos a su aval para acceder al mercado financiero internacional. El resultado: desconoce los procesos económicos nacionales, no previene las crisis, sino que las profundiza, defiende los beneficios de los acreedores internacionales en detrimento del crecimiento económico interno y suplanta y debilita las instituciones de la democracia. Stiglitz recomienda abocarse al estudio de las economías nacionales, defender los procesos de concertación nacional en búsqueda de acuerdos de ajuste que no sacrifiquen el desarrollo y trabajar en la necesidad de políticas activas de sostenimiento de los mercados nacionales que maximicen el empleo. Sobre todo, argumenta la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas en cada país, de cara a encubar potencialidades de nuevos productos y procesos económicos para competir en mercados internacionales. En una frase: se trata de crear condiciones políticas para definir el modelo de desarrollo económico de cada país en un mundo cada vez más globalizado<sup>26</sup>.

116

Los análisis del profesor alemán Ulrich Beck señalan que a pesar de la globalización no vamos hacia un mundo sin gobierno, que sería desplazado por las fuerzas anónimas del mercado, ni tampoco hacia la construcción de un Estado global<sup>27</sup>. Empresas transnacionales, redes sociales y de activistas globales, regulaciones e instituciones supra-estatales, compiten con los tradicionales actores económicos, políticos y sociales nacionales en el devenir del desarrollo y de la democracia a escala global y en cada país. El profesor egipcio Samir Amin realiza una visión panorámica de todo el siglo XX, y concluye con la caracterización de varias regiones económicas en el mundo, algunas más integradas que otras por instituciones y acuerdos comerciales, productivos, financieros y pactos sobre diferentes políticas sociales<sup>28</sup>. Amin reclama fortalecer la construcción de instituciones representativas y de políticas sociales, laborales, de migración y de medio ambiente, que complementen la prelación otorgada a los acuerdos comerciales, productivos y monetarios.

La extensión y las características del mercado no excluyen entonces a los estados, la política y a diferentes actores sociales, culturales y étnicos, como tampoco a las creencias y activistas religiosos<sup>29</sup>, en las posibilidades y características del

---

26. Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*. Bogotá, Colombia, Taurus, 2002.

27. Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

28. Samir Amin, *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

29. Un apasionante libro documenta la incidencia de los dogmas religiosos en la elite científica norteamericana y sus relaciones con la dirección de los principales programas de desarrollo científico, tales como: las armas de destrucción masiva, la exploración espacial, la inteligencia artificial y la ingeniería genética. Nadie desconoce la inversión directa del Estado norteamericano en estos sectores, que a la vez,

desarrollo, incluso entendido éste en su aserción más estrecha, como meros indicadores económicos.

Los profesores Georges Benko y Alain Lipietz documentaron, para el caso europeo, las variables que explican el hecho de que unas regiones ganan y otras pierden en los procesos de reestructuración productiva y de integración supranacional<sup>30</sup>. La Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio ha realizado siete eventos que documentan los impactos diferenciados de los procesos de apertura e integración en ciudades, fronteras, municipalidades, departamentos y regiones<sup>31</sup>. Dos conclusiones de estos estudios nos interesan aquí. Los nuevos desarrollos del mercado no producen impactos homogéneos en todos los territorios. Por el contrario, crean nuevas fragmentaciones, zonas excluidas e integradas, poblaciones deprimidas donde se generaliza el desempleo y la desesperanza, y otras en las que se incentivan dinámicas de crecimiento del empleo y la actividad productiva. La segunda: una variable no desdeñable que interviene sobre los resultados desiguales en el desarrollo territorial es la política pública, los procesos políticos locales y las decisiones empresariales que en ellos se toman.

### ***Gobiernos locales y desarrollo***

En este contexto, las entidades territoriales pueden optar por diferentes políticas públicas que afectan los grados y las características del desarrollo, así como las maneras de insertarse en la economía internacional. En países federales como Estados Unidos y Brasil se confrontan diversos modelos de desarrollo y de gobierno entre ciudades; en Europa, la integración supranacional de mercados está acompañada de un procesos de diferenciación del desarrollo entre ciudades y regiones, y de facultades de política económica en esas entidades territoriales; en Colombia, el proceso de descentralización comienza a mostrar resultados en cuanto a maneras diferentes de realizar políticas públicas que afectan al mercado.

A manera de ilustración, evocamos algunas opciones que confrontan diversas ciudades en temas que afectan las posibilidades y características del desarrollo, y los tipos de inserción diferentes a mercados externos<sup>32</sup>.

---

jalonan la economía nacional y les permite sustentar una primacía militar y científica en los mercados mundiales. David Noble, *La religión de la tecnología. La divinidad del hombre y el espíritu de invención*. Barcelona, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1999.

30. Georges Benko y Alain Lipietz, "El nuevo debate regional", en Georges Benko y Lipietz Alain, *Las regiones que ganan*. Valencia, España, Edicións Alfons El Magnánim, 1994.

31. Para toda información, consúltese Sergio González, coordinador general: sergiogonlop2@yahoo.com

32. Incipientes son las experiencias en América Latina en las que gobiernos locales se avocan, más allá de los procesos de descentralización de políticas sociales, en asuntos de desarrollo territorial. Gabriel Aghón, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile, Chile, Cepal / GTZ, 2001.

No existe una opción inevitable de privatizar empresas públicas locales; algunas entidades territoriales garantizan la eficiencia financiera y social de tales empresas, mientras otras las conducen a la quiebra y deben privatizarlas. Muchas son las opciones para privatizar empresas públicas. Se puede trocar el monopolio público por otro privado, o privilegiar la venta parcial o total de las empresas a sus trabajadores, o a los usuarios, o situar acciones en el público en general.

Unos gobiernos optan por regulaciones estrictas a las emisiones de industrias o del transporte urbano, otros son más laxos. Los planes de desarrollo pueden ser elaborados por técnicos, formularse exclusivamente como ejercicio de repartición de rentas y proyectos entre fracciones políticas, o pactarse primordialmente con la clase empresarial, e incluso se populariza en varias ciudades de América Latina la elaboración participativa de los planes de desarrollo y de los presupuestos de inversión. Un gobierno puede privilegiar los controles institucionales al gasto y los funcionarios, otros incentivan controles sociales y comunitarios.

Algunas ciudades optan por la construcción de grandes autopistas en su interior; otras, por la preservación de espacios históricos y la salvaguardia de la infraestructura de sus barrios. La solución al transporte masivo puede tener énfasis en el sector privado, o público, en grandes sistemas pesados o circuitos descentralizados, en empresas grandes o cooperativas pequeñas de transportadores.

118

Los gobiernos se financian mediante tasas impositivas más fuertes al sector empresarial, o al consumo privado de servicios por los usuarios. La competitividad de la ciudad puede buscarse en la reducción de los costos salariales, o en la generación de actividades que maximicen el empleo y la capacidad de consumo de sus habitantes. Las estrategias de seguridad ciudadana pueden privilegiar respuestas más represivas o más preventivas y educativas. Y así sucesivamente...

La intervención del Estado en el mercado es tanto indirecta como directa<sup>33</sup>. Indirecta en cuanto establece políticas ambientales, regula las privatizaciones, la ocupación del espacio público, la seguridad ciudadana y las relaciones laborales. Directa, en la medida en que establece políticas tributarias, de investigación tecnológica, capacitación laboral, de estudios sobre mercados potenciales, y puede desplegar instrumentos crediticios discrecionales.

### ***La “territorialización” de las políticas públicas***

Dos conclusiones arrojan las consideraciones anteriores sobre el desarrollo espacial. Por una parte, la apertura económica y el ajuste estructural de la economía tienen efectos diferentes sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar en los

---

33. Christian Von Haldenwang, “Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana”. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo*. Santiago de Chile, Chile, Cepal / GTZ, 2001.

espacios subnacionales. Por otra, las políticas de los gobiernos locales inciden sobre los mercados y los modelos de desarrollo territorial. Se presume que los acuerdos de integración no tendrán efecto diferente al de profundizar esta evidencia. En este contexto, debería actuarse nacionalmente con un mayor enfoque territorial y dotar a las entidades territoriales de crecientes instrumentos de política económica.

Un enfoque nacional de desarrollo que considere de manera prioritaria el devenir de los diferentes territorios supone la elaboración de una porción del presupuesto de inversiones por departamentos y regiones, no como simple ejercicio contable, sino como expresión del derecho real de los diferentes territorios de participar en la repartición de las inversiones y decisiones de política pública sobre el desarrollo y la integración. Es inevitable que el logro de tal cambio presupuestal requiera importantes transformaciones políticas e institucionales en el ámbito nacional. Una representación regional en órganos legislativos y regulatorios nacionales se completaría con el fortalecimiento de las funciones de dichos órganos en las localidades y la creación de ellos en las regiones; también, con una representación más adecuada de los diferentes territorios en los órganos de decisión económica y administrativa del Estado.

Hasta ahora, la perpetuación del centralismo lo impide. Las clases políticas y empresariales de los departamentos fuertes, como Antioquia y el Valle del Cauca, han colonizado las instancias técnicas y gubernamentales estratégicas, lo cual se refleja en decisiones de inversión. Igualmente, debe superarse la mentalidad centralista que pulula en la media y alta tecnocracia del Estado, y que se materializa en un fuerte paternalismo, autoritarismo y desconfianza respecto de los habitantes y representantes locales. El conocimiento así producido privilegia una lectura centralista que se encuentra reflejada en los estudios nacionales y sectoriales de desarrollo y de las empresas estatales, los cuales no tienen consideración de las entidades territoriales en las que se ejecutan tales directrices<sup>34</sup>. El presupuesto, el sistema político, las instituciones y la mentalidad centralista deben romperse si se desea avanzar hacia un país más integrado, es decir, aquel que garantice un equilibrio mayor en la representación de intereses de todos los territorios en las decisiones de inversión pública.

Un desarrollo nacional que tenga más en cuenta la diversidad de los territorios que la componen implica también la “territorialización” de las políticas públicas. Las competencias de la descentralización no pueden seguir siendo uniformes para categorías de municipios y departamentos tan dispares en posibilidades de desarrollo institucional y económico. También, es imperativo revisar el carác-

---

34. Departamento Nacional de Planeación, Corporación Andina de Fomento, *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. Documentos de trabajo. Bogotá, Colombia, 2003.

ter tutelar tan fuerte del proceso de descentralización colombiano. La “descentralización centralista” impide la autonomía de las entidades territoriales, al punto que no se les puede responsabilizar completamente de los desempeños logrados a partir de la transferencia de recursos y funciones. Múltiples leyes nacionales, la intervención de los ministerios y de los órganos técnico-financieros sobre los gobiernos locales, coartan su libertad, determinan el destino de los recursos y los modelos de gestión que deben adoptar en la prestación de las funciones y competencias descentralizadas. Por tanto, la responsabilidad sobre los resultados de la descentralización sigue siendo incierta, debido a que, en buena parte, los resultados en salud y educación son imputables al crecimiento del gasto nacional en estos sectores y a los modelos de gestión dictados desde la nación<sup>35</sup>.

Suele afirmarse, con razón, que las transferencias de recursos en virtud de la descentralización son el mecanismo fundamental de redistribución de recursos implementado por las políticas públicas. Perfectible, claro está, pero con una orientación diametralmente opuesta a la política tributaria que contraría toda intención de equidad social. Por el contrario, acrecienta la presión impositiva sobre los consumidores, independientemente de su capacidad adquisitiva, y acude a la retención en la fuente a los salarios de los trabajadores, al tiempo que logra aminorar el peso relativo en la financiación del Estado por los impuestos al capital y a la renta. Si verdaderamente se desea consolidar la descentralización fiscal como estrategia de equidad social, el origen de la bolsa de las transferencias debiera provenir de un porcentaje de los impuestos a la renta y complementarios, y de un porcentaje directamente proporcional al PIB de los departamentos.

120

Por otra parte, una “descentralización para el desarrollo” requiere mover la frontera de la transferencia de la política social básica a los gobiernos locales, hacia la territorialización de parte de la política económica que incide directamente en el desarrollo territorial<sup>36</sup>.

Los grandes proyectos de inversión tienen impactos territoriales, en ocasiones, mayores al conjunto de la actividad económica local. Las entidades territoriales y los diferentes liderazgos políticos, empresariales y sociales tienen el derecho de participar de las decisiones, administración y vigilancia de asuntos que tan dramáticamente afectan la vida local. Lo mismo puede afirmarse tanto de las decisiones de inversión en infraestructura, como del manejo de los recursos naturales. La

---

35. Fernando Rojas, “La descentralización en Colombia desde la perspectiva de los organismos internacionales, Banco Mundial”, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Balance de una década*. Tomo IV. Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2002.

36. Una interesante relación entre ordenamiento territorial, desarrollo, democracia y paz se encuentra en Orlando Fals, *Acción y espacio. Autonomía en la nueva república*. Bogotá, Colombia, Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, 2000.

recepción de regalías y los subsidios que tales empresas aportan a las regiones que los acogen perpetúan un centralismo paternalista e impiden la asunción plena del desarrollo territorial por las fuerzas vivas locales.

La tecnocracia central suele quejarse de la alta dependencia que los presupuestos locales tienen de las transferencias nacionales. Prueba reina de la supuesta “pereza fiscal” que explicaría la ineficiencia de los gobiernos locales<sup>37</sup>. “De lo que no nos cuesta, hagamos fiesta”, es el adagio popular adoptado por la finura del conocimiento de la racionalidad centralista. Tal postura es indemostrable empíricamente y falaz teóricamente<sup>38</sup>. Si existe tal dependencia es porque hay un centralismo tributario en virtud del cual el nivel central se reserva los mayores impuestos. ¿Y si se repartieran de nuevo los impuestos entre el nivel central y las entidades territoriales, como ha reclamado en varias ocasiones el gremio de los gobernadores? Además, ¿por qué no pensar en la posibilidad de otorgar mayor libertad tributaria a las entidades territoriales? Las facultades tributarias pueden ser un excelente mecanismo para generar incentivos al desarrollo empresarial local; también pueden usarse para estimular el crecimiento de organizaciones no gubernamentales que promuevan el desarrollo social, o para cualquier otra opción de desarrollo libremente decidida localmente.

La investigación en ciencia y tecnología es un asunto estratégico para el logro del desarrollo. Es de vital interés que cada una de las regiones que componen la nación posea centros de investigación tecnológica en los que concurra la financiación pública y privada, del gobierno central y de los territorios, y que estén orientados a establecer alianzas con inversores, centros de investigación y mercados internacionales. En el mismo orden de ideas, la “territorialización” de la capacitación laboral es imperativa para formar una fuerza de trabajo orientada al desarrollo del conocimiento y al manejo de los activos territoriales.

Por último, uno de los más grandes problemas nacionales es la concentración de la propiedad de la tierra y la colonización espontánea del territorio que destruye grandes áreas naturales. La lucha armada en el campo<sup>39</sup>, los relativos altos precios

---

37. Un análisis de las dificultades estructurales para el logro de la eficiencia del gasto público, mediante un proceso de descentralización, se encuentra en Eduardo Wiesner, *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la misión para la descentralización*. Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

38. Un análisis de 20 años del pensamiento técnico político en descentralización y, en particular, la presentación crítica del concepto de “pereza fiscal”, se encuentra en Darío I. Restrepo, “El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizada”, *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

39. Varios autores señalan la inexistencia de la reforma agraria como causa original de la lucha armada y, con posterioridad, como aliciente para mantener altos niveles de reclutamiento de los campesinos sin tierra en diferentes bandos armados. También, se reconoce que los ejércitos paramilitares son una estrategia de concen-

de los productos agropecuarios y los bajos niveles de tributación de este sector, estarían relacionados con la ausencia de una reforma agraria. Para resolver parte de las causas estructurales de la guerra y el subdesarrollo, es imperioso construir un acuerdo nacional capaz de imponer programas regionales de reforma agraria.

### ***Ordenamiento territorial y desarrollo***

Partimos de la búsqueda de una relación más estrecha en los territorios entre mercados, instituciones técnicas de regulación, formulación de políticas económicas y los sistemas representativos. Esto, con el fin de acrecentar las posibilidades de generar un debate público y una contienda política sobre el tipo de desarrollo que se desea, y sobre las condiciones que se confrontan ante los electores sobre requisitos para lograrlo. La contienda electoral podría refrendar o castigar las opciones políticas, a partir de la capacidad de generar niveles y características específicas de desarrollo. Una mayor correspondencia entre el mapa electoral y las instituciones con el mercado articularía, con mayor provecho, las políticas económicas, tributarias, de infraestructura y de ciencia y tecnología a las redes e iniciativas *de facto* que integra el mercado, y a los desarrollos potenciales que se opten. Se trata de acercar la tríada: democracia, instituciones y desarrollo.

¿Pero cuáles son las entidades territoriales receptoras de las facultades de intervención sobre el desarrollo territorial que aquí se recomiendan? Dicho de otra manera: ¿Cuál es el ordenamiento territorial más adecuado para complementar la descentralización administrativa con las políticas de desarrollo territorial?

122

La manera más fácil de errar en la respuesta es otorgar exclusivamente o a los municipios, o a las provincias, o a los departamentos, o a las regiones, tales facultades. Suele afirmarse, con razón, que si algunos municipios no son capaces de sufragar los costos de su propia administración, menos tendrían capacidad de estimular y financiar políticas de desarrollo. Pero existen municipios con capacidad económica y técnica de poder hacerlo. Se defiende que los departamentos podrían intervenir de manera más resuelta en algunas variables de desarrollo y estimular en su interior alianzas supramunicipales para la prestación de servicios y planes de superación de la pobreza, entre otros asuntos. También se afirma que para ciertas cuestiones estratégicas, el nivel departamental es un espacio territorial pequeño. En cambio, se señalan eventuales agrupamientos regionales como los más adecuados para integrar estructuras viales, la explotación sostenible de recursos naturales a partir de ecosistemas estratégicos y grandes proyectos de inversión.

El mercado suele ser más dinámico que la tendencia a la perdurabilidad de las instituciones de regulación, y las instancias de representación electoral son aún

---

tración de la tierra. Véase por ejemplo, Darío Fajardo, *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra*. Bogotá, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2002.

más perennes. Por ejemplo, en Colombia, el ordenamiento territorial en departamentos y municipios está vigente desde 1986, es decir, ha sobrevivido a múltiples cambios en los modelos de desarrollo e inserción a la economía mundial. No es recomendable entonces casarse con una sola instancia de intervención en el desarrollo económico. Lo más prudente es apelar a las capacidades reales de diferentes entidades territoriales de intervenir en el estímulo y en las características del desarrollo territorial. Es decir, en principio, todas podrían aspirar a tener facultades de política económica, no de manera obligatoria, sino a partir de una demanda expresa, de la comprobación de capacidades propias y del sometimiento a una refrendación pública local. Las asociaciones entre municipios, eventuales provincias, departamentos y regiones podrían ser el mecanismo más adecuado para estimular alianzas hacia el desarrollo territorial.

Las regiones, constituidas por alianzas libres entre departamentos, podrían ser los lugares estratégicos a partir de los cuales se estimulen las agrupaciones intrarregionales y se articule la planeación territorial del desarrollo a partir de la delegación, por la nación, de facultades legislativas y de regulación<sup>40</sup>. Se trata de construir una geografía abierta y flexible de facultades en el desarrollo territorial basada en un principio de subsidiaridad y coordinación. Categorizar municipios y departamentos, mañana, provincias y regiones, es una manera de acercarse a la construcción de un ordenamiento territorial flexible que genere incentivos a la asunción de facultades de desarrollo por categorías de entidades territoriales.

Sin embargo, advertimos que desatar la competencia entre ciudades y demás entidades territoriales –en medio de la guerra y grandes disparidades territoriales en los índices de crecimiento y bienestar– es un sendero seguro hacia el debilitamiento irreversible del Estado y el rompimiento de los lazos de la solidaridad entre regiones. ¿Cómo profundizar entonces la descentralización productiva sin comprometer la unidad nacional? La visión tradicional de la cuestión territorial recomienda desplegar políticas distributivas por la vía asistencial; desatiende de tal manera, estrategias tendientes a detectar y fecundar mercados locales, potencialidades y recursos endógenos en las regiones con base en los cuales construir políticas de desarrollo espacial. Aquí adscribimos a otra perspectiva. Un fondo de compensación regional y políticas activas de transferencia de tecnología e inversiones son el complemento indispensable de acrecentados niveles de descentralización para el desarrollo. De igual manera es deseable la creación de un fondo de reestructuración productiva para las regiones que financie nuevas industrias y productos, y apoye la reestructuración empresarial, de los procesos comerciales y

123

---

40. Un argumento similar se puede leer en Jaime Castro, *La cuestión territorial*. Bogotá, Colombia, Editorial Oveja Negra, 2002.



financieros existentes en las regiones<sup>41</sup>. Sensato sería, además, crear sistemas de información territorial sobre los mercados locales y sus relaciones con demandas y ofertas productivas, tecnológicas, administrativas y de consumo de mercados regionales e internacionales. Ello, con el fin de estimular la definición territorial de políticas de innovación y desarrollo productivo y empresarial. El reto, fácil de enunciar y difícil de lograr, es el de “endogenizar” el desarrollo, es decir, generar el ambiente local que atraiga inversión de origen exógeno con base en una dinámica atractiva de encadenamientos productivos locales. No se trata de “importar el desarrollo desde afuera” mediante inversiones exógenas, sino de incentivar el desarrollo endógeno, que requiere instituciones, actitudes, dinámicas y encadenamientos locales de desarrollo<sup>42</sup>.

### ***Ordenamiento territorial, desarrollo y proceso de paz***

¿Tiene el centralismo alguna incidencia en las causas del conflicto armado, y podría un nuevo ordenamiento territorial ayudar a su posible resolución? Es posible que sí<sup>43</sup>. El centralismo concentró la actividad económica, los recursos públicos, la infraestructura, el empleo, los subsidios, las políticas sociales, las instituciones y la fortaleza de los representantes políticos en ciertos territorios, en detrimento de otros. Los jefes de la insurgencia, lo han afirmado una y otra vez, se sienten expulsados de la política y del desarrollo<sup>44</sup>. Los territorios originales y de extensión de sus bases sociales se confunden con aquellos que padecen la precariedad de la presencia estatal y el subdesarrollo del mercado.

Durante el gobierno de Belisario Betancur, la elección de mandatarios locales y la transferencia de recursos y funciones de política social hacia los gobiernos locales fue públicamente justificada por el gobierno nacional como construcción de condiciones para la inserción del movimiento armado a la vida institucional. Todos los movimientos insurgentes que se han desmovilizado se han volcado so-

124

---

41. Prestamos la idea de un necesario fondo regional de reestructuración productiva de Francisco Uribe-Echevarría, *Región: punto de fuga*. Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes, 1998.

42. La inversión extranjera en los territorios no conduce necesariamente a fecundar el desarrollo territorial y la mejoría en el bienestar de la población. Innumerables casos en Colombia, América Latina y el llamado Tercer Mundo, ofrecen ejemplos perversos de economías de enclave: quistes de inversión extranjera que no estimulan la expansión de actividades productivas en el territorio.

43. La sustentación de esta tesis puede leerse en Rodrigo Rivera, *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Bogotá, Colombia, Editorial Oveja Negra, 2001.

44. Las FARC justifican su accionar desde una posición de víctimas de la persecución por el régimen, la marginalidad y el abandono de las clases populares por el Estado, los engaños sistemáticos en los procesos de diálogo y la imposibilidad de expresión política partidista desde sus posturas radicales. Véase, Juan Guillermo Ferro y Graciela Uribe, *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*. Bogotá, Colombia, Centro Editorial Javeriano, CEJA, 2002.

bre los gobiernos locales. No obstante, las elecciones seccionales se han convertido en un escenario propicio para la escalada de la confrontación armada, precisamente por el interés de incidir en la vida política local y la administración de las instituciones, recursos y funciones descentralizadas. Una eventual negociación política del conflicto armado encontrará en la descentralización acometida hasta ahora una oportunidad para asentar un pacto de paz.

Sin embargo, las FARC y el ELN han manifestado que su interés no está solamente en los gobiernos locales, ni tampoco en su conversión en movimiento político. Ellos son críticos de los alcances logrados por los llamados procesos de paz anteriores en la transformación del poder en Colombia. No reconocen modificaciones en el modelo de desarrollo y en la distribución de la riqueza. En ello reside, sin duda, una de las razones por las cuales se empañó de manera temprana el esquema de diálogo entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las FARC. Para sectores importantes del gobierno y de los gremios económicos, el horizonte de la negociación era la inserción del movimiento insurgente a la vida política nacional. Para la insurgencia, este escenario sólo sería posible si estuvieran derrotadas. Para ellas, el objetivo de la negociación, que condiciona el fin de la confrontación, es la acometida de reformas al modelo de desarrollo y del Estado colombiano.

Por esta razón, las propuestas aquí avanzadas, en el sentido de trascender la descentralización hacia las facultades de desarrollo territorial, están pensadas como complemento necesario a una negociación política del conflicto armado. Como dice el personaje de Morfeo en la cinta cinematográfica *Matrix*, “lo importante no es qué, sino cuándo”, y en seguida, describe el cómo de ese cuándo. Es decir, el impacto de adoptar políticas de desarrollo territorial a través de un nuevo ordenamiento podría ser benéfico si se articula con la salida negociada al conflicto armado. De lo contrario, se daría un resultado similar al que ha tenido la descentralización hasta ahora: exacerbar, a una escala mayor, los enfrentamientos guerreros. Es posible que el desenlace de la guerra defina un definitivo ordenamiento territorial para las generaciones futuras.

De la misma manera, el imperativo de aumentar la federalización ganaría en impacto si se acompaña de acuerdos de integración fronterizos y regionales, que incluyan la construcción de escenarios representativos, políticas de compensación regional –como en Europa– y programas sociales. Lo contrario, es decir, niveles mayores de descentralización del desarrollo, combinados con la intensidad de la integración comercial con Estados Unidos y el ALCA, pueden volver más precaria la capacidad de negociación de cada entidad territorial con los inversionistas nacionales e internacionales.

## Procesos de integración y autonomía de los territorios. Escenarios prospectivos

Mediante la construcción de escenarios hipotéticos, nos proponemos mostrar los problemas de pobreza y bienestar que podrían originarse a partir de lo que se negocie en el marco de los tratados de libre comercio a los que se enfrenta actualmente la nación colombiana. Afirmamos que es necesario contemplar al lado de los problemas de eficiencia, los que se derivan de la distribución, si el propósito es la consecución de un desarrollo socioeconómico auto-sostenible.

### ***Lo productivo, lo fiscal y lo político: una agenda para los territorios***

La distribución de beneficios y el desarrollo social y económico han dejado de ser asuntos definidos solamente por pactos políticos plasmados o no en constituciones nacionales. En el caso del llamado Tercer Mundo, éstos se encuentran mediados por dos factores externos: primero, por las directrices de instituciones supranacionales tipo FMI, cuya agenda tecnocrática se impone con creces sobre las agendas nacionales y regionales. Segundo, por los tratados de integración comercial<sup>45</sup> con otros estados, como uno de los factores más importantes en términos de desarrollo. Es en el marco de estos últimos que en este aparte nos proponemos mostrar la necesidad de incidir en las negociaciones que se llevan a cabo desde diferentes esferas de lo político, social y territorial. Lo anterior, con miras a superar la idea de que la función principal en la definición de la agenda se circunscribe al gobierno central y a los gremios de la producción, como si las prioridades de éstos coincidieran *de facto* con las de los demás estamentos constitutivos de la nación.

126

La integración en el marco de la globalización debe ser observada desde las naciones-estado y sus regiones, como la posibilidad de generar nuevas asignaciones dentro de núcleos territoriales en lo económico, lo social y lo político. Los efectos generales no serán homogéneos, así como la distribución de los beneficios o las pérdidas que se originen de este nuevo ordenamiento, los cuales se verán reflejados en aspectos como cantidad y calidad del empleo, pobreza, volumen de tributación y distribución espacial, educación y ciencia y tecnología. En este sentido, es necesario contemplar algunos puntos que nos lleven a mirar de forma amplia el panorama, con el fin de que nos permitan prever estados deseados y no deseados que pueden ser generados a partir de este proceso.

---

45. Los tratados de integración pueden incluir aspectos que sobrepasan los límites comerciales, avanzando hacia legislación común en aspectos civiles o penales, así como frente a políticas de migración, entre otras. El caso de América Latina en relación con Estados Unidos tiende a centrarse en aspectos comerciales, pero es posible construir agendas que incluyan otros aspectos dentro de la CAN o Mercosur.

## ***Agendas regionales y sociales en relación con la negociación supranacional***

La puja por lograr puntos en la negociación que favorezcan en forma particular los intereses de determinados gremios de la producción, no necesariamente es compatible con el interés general. Lo que se negocie en los acuerdos comerciales impondrá lineamientos sobre el tipo de actividades productivas que se verán estimuladas y aquellas que definitivamente dejarán de ser viables. No hay que olvidar que no forzosamente el logro de un mayor nivel de exportaciones o de una balanza comercial positiva se verá reflejado en la disminución de niveles de pobreza. Incluso, es posible enfrentarnos a escenarios donde el país se convierta en un exportador neto y estos indicadores empeoren<sup>46</sup>.

Las agendas regionales parecen ser un buen punto de partida, si lo que se pretende es el logro de unas negociaciones donde los intereses de diferentes entes territoriales sean representados desde sus particularidades, siempre y cuando en ellas se involucren las demandas de grupos poblacionales a partir de lo espacial.

### ***Efectos de la distribución sobre las finanzas territoriales***

El efecto de un eventual aumento en las exportaciones sobre las finanzas territoriales, es sin duda positivo, sin embargo, será diferenciado por zonas y estará mediado por la distribución de beneficios dentro de ellas; en forma simplificada, definido por las remuneraciones al factor trabajo y al capital, y de los estímulos que se deriven de la negociación y sus consecuencias.

En un escenario donde los tratados de integración conduzcan a un aumento sustancial de las exportaciones, acompañado de la conformación de varios polos de desarrollo, es previsible que se presente una correlación entre desempeño económico y desarrollo municipal, como la que se ha venido dando durante la última década de descentralización, tal como fue referenciado en el estudio de DNP<sup>47</sup>.

Lo anterior se verá unido a un mayor esfuerzo fiscal, ampliación de la base tributaria en las regiones y mayor capacidad de endeudamiento, lo cual permitiría a los gobiernos territoriales sumar esfuerzos al desarrollo de políticas nacionales, pero también, la implementación de políticas propias definidas por las agendas políticas y de desarrollo territorial. El grado de maniobra y la sostenibilidad de este bienestar relativo sobre las finanzas públicas se encontrará relacionado con los efectos que un eventual auge exportador tenga sobre los pobladores re-

127

---

46. Tal es el caso de México dentro del acuerdo con Canadá y Estados Unidos de América. Véase Alicia Puyana, *op. cit.*

47. DNP, Memorias Seminario Internacional de la Descentralización en Colombia, gráfico 23, p. 39. El mejor desempeño se da en aspectos como educación, salud, agua potable, frente al desempeño económico en instrumentos de desarrollo económico, densidad vial, valor de la tierra, industria y comercio, etc.

gionales<sup>48</sup>. Consideremos algunos escenarios simplificados que en nuestra opinión pueden ser bastante ilustrativos.

*Crecimiento equitativo. Todos ganan*<sup>49</sup>. En este escenario, un eventual aumento de exportaciones lleva a mejorar los ingresos de las empresas y aumentar los salarios. Los incrementos de los ingresos territoriales podrán tener una mayor elasticidad en su utilización, dedicándose a financiar las necesidades de infraestructura económica y educación, generando procesos de calificación y desarrollo de componentes tecnológicos que a la larga tendrán efectos sobre la competitividad regional. En este caso, las posibilidades de los gobiernos territoriales para ocuparse de competencias en aspectos que van más allá de paliar problemas de pobreza, son posibles.

Lo anterior es factible, ya que las demandas por subsidios estatales en salud, educación, vivienda y saneamiento básico, entre otros, podrán disminuir progresivamente, una vez se entre en una senda de superación de condiciones de pobreza, que dé paso a la consolidación de una gran clase media con poder adquisitivo, capacidad de tributación y de asumir la mayor parte del gasto en forma privada. En el mediano plazo, la presión sobre las finanzas públicas que hoy existe, en particular por salud y educación –rubros que obedecen a derechos consagrados en la Constitución del 91–, desaparecerá como la conocemos hoy<sup>50</sup>.

*Crecimiento con inequidad. Unos ganan y otros pierden.* Un segundo escenario es aquel donde los ingresos de las empresas aumentan, pero los salarios disminuyen, llevando a grandes masas de trabajadores a encontrarse por debajo de medidas de pobreza como LP. Aquí, las crecientes demandas por infraestructura de saneamiento básico, vivienda, educación básica y salud, tendrán que ser asumidas en gran parte por los gobiernos territoriales. Lo anterior, en tanto los proyectos políticos locales se encontrarán siempre mediados y bajo las demandas de la población empobrecida, por superar estas condiciones. La posibilidad de canalizar recursos hacia la construcción de infraestructura productiva, inversión en ciencia y tecnología, educación universitaria y bienes de carácter superior, como programas de cultura ciudadana o de otro tipo, que se encuentren en la agenda política

128

---

48. Para una discusión sobre el tipo de asignaciones justas, véase John Rawls, *Teoría de la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

49. Sobre discusiones acerca de eficiencia *versus* consideraciones distributivas relativas a la utilidad, véase Amartya Sen, *Sobre ética y economía*. Madrid, Alianza Editorial, 1989. Amartya Sen (1985), "La elección y la justicia", en *Nueva economía del bienestar*. Escritos seleccionados. Universidad de Valencia, 1995. Versión original: *Journal of Economic Literature*, diciembre de 1985.

50. Aquí, la aparición de zonas residenciales y productivas de mayor valor permiten a los entes territoriales impulsar obras cofinanciadas con las empresas privadas, o impulsadas por impuestos de valorización. El panorama sería aún más amplio, si las regiones pudiesen empezar a administrar algunos recursos que hoy son del orden nacional.

de las entidades territoriales será sólo parcial, y en la mayoría de los casos tendrá que esperar. De tal manera y a pesar de un crecimiento de la actividad económica territorial, la población presionará por mayores transferencias del presupuesto nacional para paliar los efectos sociales regresivos.

Suponiendo que las condiciones de participación de las entidades territoriales en los ingresos tributarios no cambiasen, el impuesto predial, una de las principales fuentes tributarias propias de los municipios<sup>51</sup>, tendería a comportarse como sigue:

El valor de la tierra se ve afectado por la infraestructura –vías, educación, parques, transporte, servicios públicos, entre otros–, y por un fuerte componente sociológico para la tierra de uso habitacional, ligado a la capacidad de ingresos y educación de las personas que habitan determinado territorio. En este caso, el grado de flexibilidad en el uso de las nuevas fuentes es bajo, por lo cual la construcción de vías y de infraestructura económica es limitada, hecho que pone tope al crecimiento del valor de la tierra en los municipios. Respecto al componente sociológico, es evidente que si la gran masa trabajadora no aumenta su capacidad adquisitiva, las zonas locales de mayores ingresos y donde el valor de la tierra es alto, serán cada vez menos. La ampliación de recursos por esta vía, en lugar de expandirse, podría llegar a experimentar cierto grado de contracción. Quedan en este caso: los impuestos prediales ligados a la actividad comercial, y aquellos derivados de industria y comercio. Estos últimos, de apropiación departamental, y sobre los cuales es posible prever una disminución dado el descenso en la capacidad de consumo interno.

129

En esta estrategia, los únicos ganadores son los empresarios unidos a la cadena exportadora. Los entes territoriales, los excluidos socialmente y los trabajadores no derivan beneficios, e incluso podrían ver empeoradas sus condiciones.

*Decrecimiento con inequidad. Todos pierden.* En un tercer escenario, donde la negociación conduzca a una profundización de una balanza comercial negativa<sup>52</sup>, ligada al desmantelamiento del aparato productivo, nos encontraremos ante una constricción de la base tributaria. En este caso, es previsible una disminución de los ingresos nacionales y territoriales, con un creciente déficit fiscal, acompañado de presiones del FMI para su cubrimiento y el sostenimiento de una disciplina macroeconómica. Al mismo tiempo, es predecible el aumento de las tasas de desempleo y la profundización de la pobreza<sup>53</sup>.

---

51. En el futuro es necesario tomar en cuenta la posibilidad de generar una nueva repartición de los impuestos.

52. Advertimos al lector que, en la década del noventa, la balanza comercial de todas las regiones fue crecientemente negativa. Véanse gráficos 1 a 5.

53. Éste es el escenario más probable según un prestigioso economista argentino. Enrique Arceo, *ALCA, neoliberalismo y nuevo pacto colonial*. Buenos Aires, Argentina, Central de los trabajadores argentinos, 2002.

En este caso, la presión sobre los salarios a la baja se originaría desde dos lógicas. La primera, relacionada con el cubrimiento del déficit fiscal, por lo cual se intentaría evitar su crecimiento real al menos para los empleados del sector público, lo que al final originaría que todos los salarios tiendan a la baja<sup>54</sup>. Y una segunda, bajo la idea de que la cuestión por la cual no se habría logrado la inserción comercial a los otros mercados se relaciona con la poca competitividad, dada por el precio del factor trabajo, el cual –se argumentaría– es relativamente más costoso frente a otras economías.

### ***Agenda de integración, flexibilidades e inflexibilidades y su efecto sobre el bienestar***

En el proceso de negociación de los tratados de integración con otros países o comunidades de países, siempre aparece la dicotomía frente a qué cuestiones se consideran más o menos flexibles. Esta condición parece derivarse, la mayoría de las veces, del aparato productivo existente –representado en los gremios económicos– y su legitimidad política individual frente al gobierno nacional, que es el que negocia.

Aunque aún no es claro el papel que han tenido y tendrán otros actores como las entidades territoriales, las universidades, los sindicatos, etc., en el momento de la negociación, si tomamos en cuenta las asimetrías de información existentes y la legitimidad política de estas entidades frente a los estamentos gubernamentales nacionales que lideran este proceso, es posible anticipar su baja injerencia en la agenda. Lo anterior resulta preocupante, ya que no cualquier tratado de integración apunta a mejorar el interés general. De lo que se pacte, dependerá generar condiciones más o menos equitativas como las descritas anteriormente.

130

A manera de ejemplo, consideremos el caso donde el papel de los gremios se encuentra ligado a maximizar su tasa de ganancia, en el cual una estrategia consistente no necesariamente se acerca a procesos de reconversión tecnológica<sup>55</sup>. En las actuales condiciones de incertidumbre económica, y dada su vocación de productores para el mercado local, las inversiones en componente tecnológico pueden experimentar grandes riesgos en su tasa de retorno. Desde su perspectiva, resulta más razonable apostarle a las estrategias que han tenido otras naciones como México o China, donde se ha buscado lograr competitividad a partir de la utilización de mano de obra barata.

---

54. Esto, unido a la creciente oferta de trabajadores, presionaría en el mercado de trabajo los salarios hacia la baja. Es previsible que se legisle una mayor desregulación del salario mínimo y se acreciente la flexibilidad en el tipo de contratación.

55. Sobre invención y bienestar económico, véase Kenneth Arrow, “El bienestar económico y la asignación de recursos para la invención”, en: Nathan Rosemberg, *Economía del cambio tecnológico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

Si la posición de los gremios en nuestro ejemplo es la preponderante en el momento en que el gobierno nacional aborda la negociación de un tratado de libre comercio, los efectos sobre las regiones o los procesos territoriales, los trabajadores y los empresarios se parecerán a lo descrito en el escenario “Crecimiento con inequidad”, donde sólo los productores ligados a la cadena exportadora se benefician de estos nuevos arreglos mientras los demás actores pierden.

Sin embargo, podríamos estar también en el escenario de “decrecimiento con inequidad”, ya que la competitividad dada por mano de obra barata tendería a desaparecer, al competir en mercados desarrollados saturados de bienes con bajos componentes tecnológicos y producidos con salarios iguales o más bajos, que llegarían desde China, México y la gran mayoría de los países latinoamericanos (Maquila), con un agravante adicional: una vez firmados los acuerdos de integración, nos encontraríamos ante la rigidez o imposibilidad de modificar en forma sustancial lo negociado.

En el caso anterior, las posibilidades de entrar en procesos de desarrollo y de consolidar una clase media con capacidad adquisitiva y educada, así como de la promoción de infraestructura productiva y políticas de ciencia y tecnología, entre otras, quedarían aplazadas para una nueva repartición, que sería incierta. Nos enfrentaríamos a dos escenarios, donde el bienestar general se ve imposibilitado, a partir de las decisiones de uno de los agentes económicos participantes en el proceso, cuya apropiación de beneficios es privada.

### ***Impactos diferenciados por territorios. ¿Qué sectores privilegiar?***

La protección o desprotección de ciertos sectores serán estímulos hacia el desarrollo o la desaparición de ciertas actividades productivas, dentro de los territorios, cuya diversidad es total: zonas industriales, productores de servicios, agroindustria, economía campesina, ganadería extensiva, hidrocarburos, monocultivos, etc. Garantizar condiciones adecuadas de competitividad para ciertas actividades económicas y ceder frente a otras, en aspectos como subsidios, protección arancelaria, imposición de cuotas de importación o requisitos fitosanitarios, puede tener profundas implicaciones sobre varios aspectos diferenciados por áreas espaciales. Los efectos conseguidos dependerán de los estímulos que se deriven de la reglamentación adoptada frente a determinados tipos de actividades económicas y de los impactos sobre variables como la calidad del empleo, el volumen, los salarios y la tributación.

Lo anterior daría como resultado un desigual nivel de desarrollo por regiones o departamentos. Mientras ciertas zonas podrían encontrarse bajo procesos de crecimiento equitativo, en forma simultánea, otras podrían experimentar profundas inequidades en la distribución de su ingreso, o sumirse en la más profunda de las miserias. El país podría experimentar una desconcentración de su actividad



productiva de lugares como Bogotá, Antioquia y el Valle, hacia otros entes territoriales, o podría profundizar brechas entre éstos. Un ejemplo nos permite ilustrar el punto anterior:

Supongamos que se negociara en forma tal, que resultara estimulado o protegido el sector de la ganadería extensiva y se consiguiera cierto grado de apertura frente a otros mercados, para sus productos. Los efectos sobre la población trabajadora rural podrían ser altamente perjudiciales profundizando algunas de las condiciones que se vienen presentando, como la expulsión del campesinado de la tierra, ligado a la baja demanda de trabajadores por hectárea dedicados a la ganadería.

Los productores de un departamento como Córdoba podrían verse beneficiados, así como la base tributaria de sus municipios, por la valorización de la tierra productiva. Los indicadores de línea de pobreza no necesariamente mejorarían e incluso habría la posibilidad de que empeoraran, ejerciendo presión sobre los nuevos recursos. Córdoba podría presentar un “crecimiento inequitativo”.

Pero como toda negociación implica ceder en algunos puntos, conjeturemos que, a cambio el gobierno colombiano optaría por permitir el libre acceso al mercado nacional de algunos productos agrícolas como sorgo, o arroz, bienes muy importantes para departamentos como Tolima y Huila. En consecuencia, los cultivadores de estas zonas quebrarían paulatinamente. En estos departamentos, los índices de pobreza podrían verse disparados, al igual que las tasas de desempleo. Los impuestos departamentales y locales tenderían a la baja, y posiblemente las tierras dedicadas a cultivos, poco a poco, llevarían a la expansión de la ganadería, actividad que, como vimos, no necesariamente compensaría los efectos sociales negativos que ya se habrían producido<sup>56</sup>.

132

### **Conclusión. La necesidad de una agenda amplia, compartida y concertada**

Infortunadamente, parece existir la tendencia a privilegiar una agenda nacional, que pretende montar una estrategia exportadora unida a la paulatina disminución de las tasas de salarios reales. Lo anterior se viene profundizando por dos vías y se pretende ahondar<sup>57</sup>.

---

56. Por el contrario, si se opta por la producción agrícola y se consiguen ciertas condiciones de favorabilidad para estos productos en los mercados externos, ligadas a la utilización de economía campesina o la producción orgánica, sería posible esperar efectos importantes sobre los ingresos de esta población, a la vez que total grado de compatibilidad con los mayores ingresos regionales para las administraciones públicas de departamentos.

57. En el caso hipotético de que se logre tener competitividad en mercados estratégicos con ciertos productos a partir de la disminución de los salarios reales, podríamos profundizar una categoría que se viene extendiendo cada vez más en Colombia y es la del trabajador pobre, esto es, aquel individuo que a pesar de estar involucrado en la actividad económica, es sujeto de transferencias sociales por parte del Estado, ya que su nivel de ingreso no alcanza para suplir sus necesidades fundamentales.

La primera, ligada al referendo, es la eliminación del crecimiento de los salarios vía control del precio del mercado del trabajo en el sector público. Como todo mercado, el de trabajo tenderá a ajustar los precios medios, en este caso a la baja, tendiendo hacia el equilibrio. Esto significa que no son sólo los precios del trabajo del sector público los que se estancarán o reducirán en poder adquisitivo real durante los próximos dos años, sino que, dada la oferta de mano de obra y la operación de las fuerzas de oferta y demanda, también lo harán los salarios del sector privado.

La segunda, en una economía abierta como la colombiana, se relaciona con la pérdida de poder adquisitivo de la moneda local, lo que genera que el consumo de bienes importados sea relativamente más costoso, y por tanto se consuma menos. Si la elasticidad de la oferta local fuese total, este efecto podría ser bajo; sin embargo, tras trece años de apertura, esto ha dejado de ser una realidad, y los efectos se traducen totalmente en una contracción real de la demanda, entendiéndose del consumo. Una estrategia de este tipo basa su competitividad en la redistribución de rentas entre capital y trabajo dentro del país, a favor de los primeros.

Es necesario ampliar el horizonte y empezar a contemplar que la negociación de los tratados de integración debe incorporar agendas territoriales y sociales que protejan sus intereses, tanto como los del aparato productivo, esto es, llegar a acuerdos que maximicen el interés general.

La integración como dinamizador de las economías territoriales, en la medida en que contribuya al fortalecimiento de las finanzas territoriales, puede permitir articular proyectos políticos propios, superando la baja capacidad de maniobra que han tenido los gobiernos territoriales a pesar del proceso de descentralización acometido en la última década. Lo anterior será posible, sólo si la integración sobrepasa las expectativas de aumentar las exportaciones netas y, por esta vía la del aumento del empleo, pues los matices resultan de alto impacto con profundas implicaciones en la redistribución de ingresos<sup>58</sup>.

En la negociación de los procesos de integración quedará plasmado el tipo de país que queremos en cuanto a desarrollo socioeconómico de la población, así como la distribución de rentas de los agentes económicos y territoriales.

---

58. Si bien el esfuerzo del empresariado puede resultar importante en las negociaciones de los tratados de libre comercio, no siempre lo que es bueno para estos agentes económicos resulta adecuado para el país plasmado en la Constitución del 91, donde los derechos de los ciudadanos, incluidos los económicos, son expresados como una condición deseable que se espera alcanzar.

## Anexos

**TABLA 1**

<b>Participación en el PIB nacional por departamentos</b>	<b>Orden 1994</b>	<b>Orden 2000</b>
Santafé de Bogotá D. C.	1	1
Antioquia	2	2
Valle	3	3
Santander	4	4
Cundinamarca	5	5
Atlántico	6	6
Bolívar	7	7
Boyacá	8	9
Tolima	9	8
Caldas	10	12
Córdoba	11	11
Risaralda	12	18
Huila	13	15
Meta	14	13
Norte de Santander	15	14
Nariño	16	16
Magdalena	17	20
Cesar	18	17
Cauca	19	19
La Guajira	20	21
Quindío	21	22
Arauca	22	24
Casanare	23	10
Sucre	24	23
Caquetá	25	26
Chocó	26	27
Guaviare	27	29
Putumayo	28	25
San Andrés y Providencia	29	28
Amazonas	30	31
Vichada	31	30
Vaupés	32	32
Guanía	33	33

Fuente: DANE-DNP, cálculo de los autores.

**TABLA 2**

<b>Población bajo LP por departamentos</b>	<b>1997 LP</b>	<b>1999 LP</b>	<b>2000 LP</b>
Antioquia	50,5%	57,8%	59,4%
Atlántico	47,0%	57,9%	66,7%
Bogotá	32,4%	46,3%	49,6%
Bolívar	62,6%	59,9%	65,8%
Boyacá	61,5%	62,6%	65,6%
Caldas	54,9%	53,9%	61,3%
Caquetá	57,5%	59,9%	69,2%
Cauca	64,4%	73,3%	77,2%
Cesar	55,9%	53,7%	61,4%
Chocó	70,5%	78,0%	78,0%
Córdoba	70,8%	72,6%	69,4%
Cundinamarca	43,5%	50,9%	59,0%
Huila	53,3%	62,5%	62,4%
La Guajira	59,0%	50,2%	56,6%
Magdalena	58,9%	62,6%	59,5%
Meta	38,6%	52,4%	55,5%
Norte de Santander	58,6%	58,2%	53,0%
Nariño	67,1%	71,7%	74,7%
Quindío	47,1%	50,8%	50,6%
Risaralda	45,2%	51,1%	58,2%
Santander	44,2%	54,9%	57,7%
Sucre	66,0%	64,0%	67,4%
Tolima	60,7%	57,3%	66,4%
Valle	42,9%	47,6%	52,3%
Nacional	50,3%	56,3%	59,8%

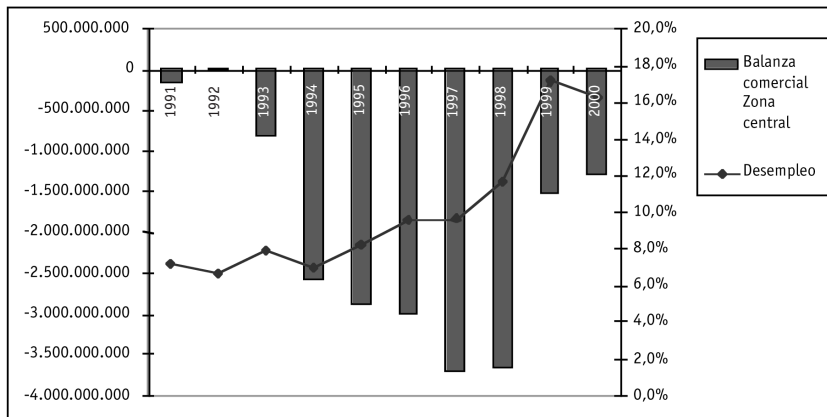
Fuente: DANE-DNP, cálculo de los autores.

**TABLA 3**

NBI por departamento	1993 NBI	1997 NBI	1999 NBI	2000 NBI
Antioquia	30,95%	23,5%	22,4%	18,3%
Atlántico	31,46%	20,8%	19,5%	23,0%
Bogotá	17,28%	13,0%	12,4%	12,4%
Bolívar	54,19%	43,1%	37,5%	35,2%
Boyacá	39,26%	34,6%	28,0%	24,5%
Caldas	28,90%	21,6%	20,4%	15,4%
Caquetá	58,16%	42,0%	27,5%	22,2%
Cauca	56,40%	32,2%	40,3%	28,9%
Cesar	56,10%	35,5%	32,1%	36,3%
Chocó	80,39%	49,1%	64,9%	60,6%
Córdoba	65,88%	53,5%	49,0%	44,1%
Cundinamarca	34,02%	21,8%	23,0%	23,4%
Huila	40,49%	24,1%	26,6%	28,6%
La Guajira	64,08%	34,2%	37,7%	32,6%
Magdalena	55,15%	40,9%	40,6%	34,0%
Meta	41,34%	29,5%	25,7%	26,2%
Norte de Santander	41,83%	27,1%	22,0%	19,2%
Nariño	56,31%	39,5%	34,0%	32,6%
Quindío	23,99%	20,0%	21,1%	18,1%
Risaralda	26,75%	14,9%	15,1%	16,7%
Santander	31,70%	18,4%	20,3%	20,8%
Sucre	65,21%	48,8%	44,2%	39,8%
Tolima	39,22%	29,9%	28,9%	27,3%
Valle	24,72%	15,7%	17,1%	15,7%
Nacional	37,21%	25,9%	24,9%	22,9%

Fuente: DANE–DNP–UDS, con base en Encuesta Nacional de Hogares.

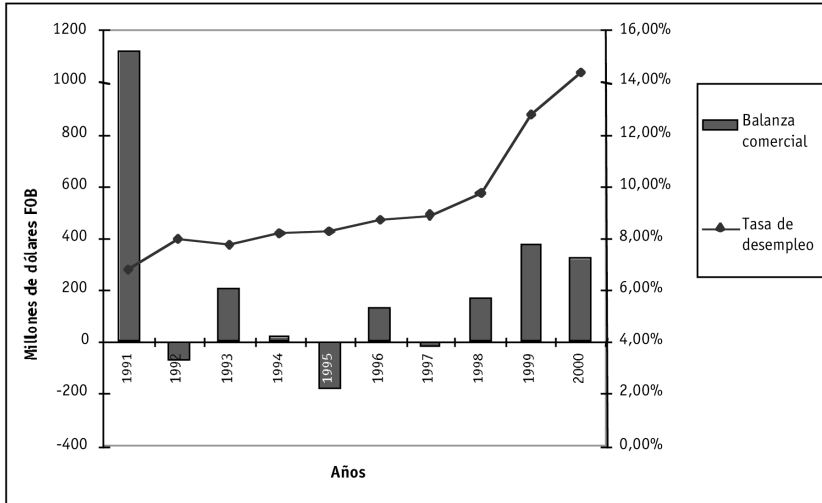
**GRÁFICO 1**  
**ZONA CENTRAL-BALANZA COMERCIAL Y DESEMPLEO**



Fuente: DANE, DNP-UDE-UDS, cálculo de los autores.

GRÁFICO 2

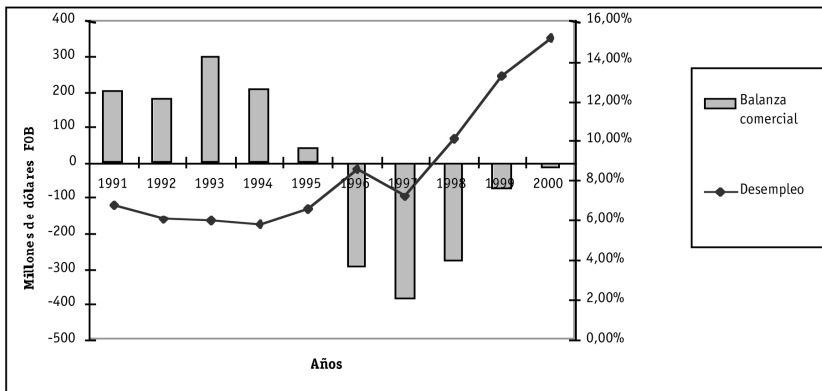
ZONA ATLÁNTICA-BALANZA COMERCIAL Y EMPLEO



Fuente: DANE, DNP-UDE-UDS, cálculo de los autores.

GRÁFICO 3

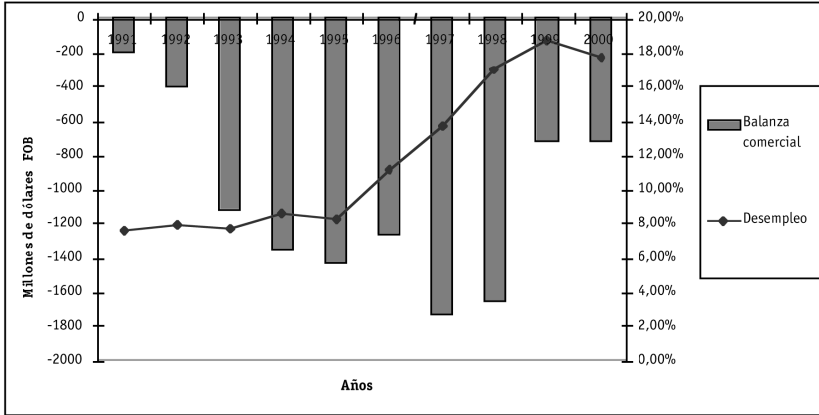
ZONA ORIENTE-BALANZA COMERCIAL Y DESEMPLEO



Fuente: DANE, DNP-UDE-UDS, cálculo de los autores.

GRÁFICO 4

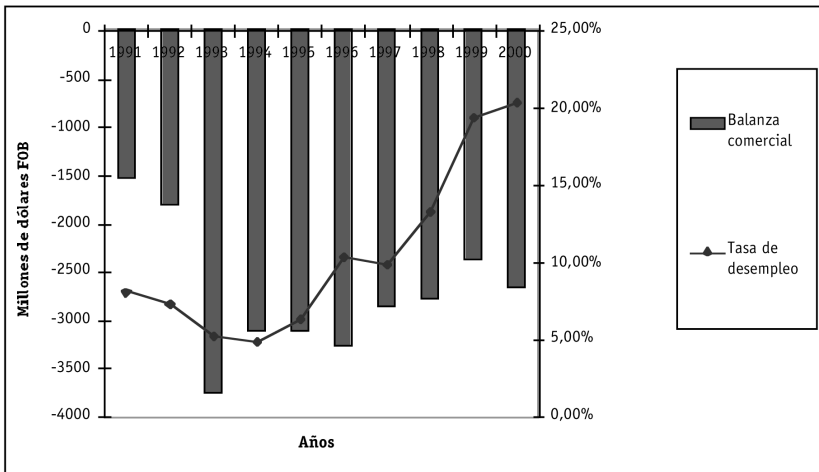
ZONA PACÍFICA-BALANZA COMERCIAL Y DESEMPLEO



Fuente: DANE, DNP-UDE-UDS, cálculo de los autores.

GRÁFICO 5

BOGOTÁ



Fuente: DANE, DNP-UDE-UDS, cálculo de los autores.

---

**SEGUNDA  
PARTE**

**Seguridad nacional,  
librecambio  
y geopolítica**

---



---

# 1

**Juan Manuel  
Sandoval  
Palacios**

**El área  
de libre comercio  
de las Américas  
(Alca) y la nueva  
seguridad regional  
hemisférica**

---

**Juan Manuel Sandoval Palacios**

Ph.D. en Antropología, Universidad  
de California y en Ciencia Política, UNAM.  
Coordinador general, Seminario  
Permanente de Estudios Chicanos  
y de Fronteras, DEAS-INAH.

*E-mail:* [spechf@laneta.apc.org](mailto:spechf@laneta.apc.org)

## Introducción

Como consecuencia del fracaso de las negociaciones sobre subsidios agrícolas en el seno de la Organización Mundial del Comercio, llevadas a cabo en el mes de septiembre de 2003 en la ciudad de Cancún en el sureste mexicano, debido en gran medida a las movilizaciones de diversos sectores sociales organizados y a la oposición del Grupo de los 20 que surgió en ese mismo sitio encabezada por Brasil, que se negó a aceptar las posiciones de las naciones más ricas respecto de los subsidios agrícolas que se aplican en esos países (algunos miembros de este grupo se salieron pronto de él por presiones del gobierno estadounidense, por ejemplo El Salvador y Colombia); además de los obstáculos que Estados Unidos ha encontrado ante la postura de algunos gobernantes de países suramericanos –Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Duarte en Paraguay–, quienes buscan promover un proceso de integración latinoamericana que fortalezca la capacidad de negociación de la región ante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o quizá como alternativa frente a éste (Florit, 2003); así como las grandes movilizaciones populares e indígenas en diversas partes del continente en defensa de los recursos naturales, como en la región que abarca el Plan Puebla Panamá (sur-sureste de México y los países centroamericanos) o en Bolivia (donde se logró el derrocamiento del presidente por haber vendido el gas natural a Estados Unidos), el gobierno estadounidense redobló sus esfuerzos para lograr la creación del ALCA en las fechas fijadas. En un comunicado de prensa de la Oficina del representante de comercio de Estados Unidos, dado a conocer el 30 de septiembre, se planteaba: “El ALCA le ofrece al Hemisferio Occidental la oportunidad de abrir mercados, bajar barreras y reducir aranceles y trámites burocráticos, para que todos nuestros pueblos puedan prosperar. Estados Unidos sigue muy comprometido en lograr un resultado ambicioso, abarcador, de acuerdo con el calendario”, dijo Wilson (embajador Ross Wilson, negociador en jefe de Estados Unidos para el ALCA), quien añadió:

Para alcanzar plenamente la integración hemisférica, de modo que esta región se beneficie de la economía moderna, mundializada, debemos ser ambiciosos al vincular entre sí nuestros mercados, productos y servicios. Infortunadamente, la Organización Mundial de Comercio perdió en Cancún la oportunidad de adelantar negociaciones mundiales; el Hemisferio Occidental no debe repetir ese error (Oficina del representante de comercio de Estados Unidos, 2003).

En esta perspectiva, y aun desde antes de la reunión en Cancún, previniendo el fracaso de las negociaciones, el gobierno estadounidense inició una estrategia para abrir los mercados mediante tratados bilaterales. El objetivo de Washington era lograr concluir las negociaciones lo más rápidamente posible y establecer acuerdos al respecto para principios de 2004, cuando se realizaría durante los días 12 y 13 de

enero la Cumbre Extraordinaria de las Américas en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, en el noreste de México. Así, a principios de octubre, en un viaje a diversos países de Centroamérica, Robert Zoellick, uno de los representantes de comercio exterior del gobierno estadounidense gestionó públicamente tratados particulares con países del área (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), planteando en un comunicado de prensa que: “Ante el fracaso de las conversaciones a nivel global en Cancún, es ahora más urgente que continuemos presionando para abrir los mercados de manera bilateral apuntando hacia el ALCA”. Otro país al que Zoellick dedicó intensas gestiones fue Colombia, a cuyo presidente, Álvaro Uribe, en una visita oficial en octubre de ese año a Washington, la Casa Blanca le planteó su interés de negociar un tratado de libre comercio, iniciándose de inmediato las negociaciones. De esta manera, otros convenios, además del firmado con Chile (y que fue aprobado a fines de 2003, después de estar congelado durante varios años), extenderían más el área de libre comercio en América, incluso antes de que alcanzara su vigencia el ALCA. De hecho, no sólo se trata de acuerdos bilaterales con países en lo individual, sino con grupos de naciones, como es el caso del Tratado de Libre Comercio Andino con Estados Unidos, que incluye a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, y cuyas negociaciones se iniciaron en mayo de 2004. Este acuerdo responde a una de las dos vertientes de un ALCA “light”, a que se llegó después del fracaso de la reunión ministerial del ALCA en Miami, Florida, realizada el 20 de noviembre de 2003 y que estaba destinada a impulsar “definitivamente” este acuerdo. De acuerdo con la declaración final (*Declaración Ministerial*, 20 de noviembre de 2003), se trata de un ALCA a dos niveles. Uno incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países. En el otro nivel cada país puede decidir en cuál de los nueve temas quiere avanzar más rápido. La Casa Blanca estuvo muy activa para lograr que dicha reunión ministerial se realizara exitosamente, por un lado para favorecer el proyecto en general, y por otro para satisfacer a fuertes intereses en Miami con relaciones estrechas con el gobierno de Bush, que ha estado buscando presentar a la ciudad como el interlocutor comercial y económico con América Latina.

Pero aunque no se logró el consenso para la creación de este acuerdo, los impulsores de la campaña en contra del ALCA en Brasil (donde se realizaría la siguiente reunión de ministros de Comercio de las Américas entre julio y agosto de 2004), señalaron que el acuerdo de Miami significó una victoria política de Estados Unidos ya que preserva su estrategia central, y la propia Declaración final afirma que “las negociaciones sobre el conjunto común de derechos y obligaciones incluirán disposiciones en cada una de las siguientes áreas de negociación: acceso a mercados, agricultura, servicios, inversión, compras del sector público, propiedad intelectual, política de competencia, subsidios, anti-dumping y derechos compensatorios y solución de controversias” (*Boletín Informativo Campaña continental contra el ALCA*, 12 de diciembre de 2003).

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada en Monterrey, Nuevo León, los días 12 y 13 de enero de 2004, Estados Unidos pretendía que se diera un espaldarazo al ALCA y se acordara la fecha de 2005 para que entrara en vigencia este tratado, pero si bien logró que el tema del ALCA fuera discutido y que en la declaración final constara que “el acuerdo comercial fomentará el crecimiento económico, reducirá la pobreza y hará posible el desarrollo y la integración del continente” (*Declaración de Monterrey*, 13 de enero de 2004), no pudo imponer la fecha de arranque del ALCA. Esta resolución fue adoptada con la reserva de Venezuela, que planteó que había diferencias profundas con el concepto y la filosofía contenidos en el modelo de intercambio que impulsa Estados Unidos. Por su parte, el presidente argentino, Néstor Kirchner, planteó que el ALCA debe reconocer las diversidades, y que este proyecto no servirá a la prosperidad de los países si no se resuelven las asimetrías existentes, aspectos que no fueron recogidos en el documento final (Tamayo, 2004).

Así, este proyecto integracionista es cada vez más repudiado tanto por sectores políticos de izquierda de la región y organizaciones populares, como por gobiernos que creen que el ALCA no debería ser adoptado sin un proceso de integración anterior en Latinoamérica. Este concepto es defendido por Brasil, Venezuela y, en cierto grado, por los nuevos gobiernos de Argentina y Paraguay, los cuales han planteado como tendencias fundamentales de sus políticas económicas exteriores una mayor unión entre los estados de América Latina en todos los planos (*véase* por ejemplo, el pacto de Buenos Aires entre Argentina y Brasil). Por su parte, las organizaciones brasileñas que son parte de la Campaña Continental contra el ALCA, plantean que

La Campaña no ve como positiva ningún ALCA. Sabemos que el foco central del ALCA es el libre comercio. En este sentido, el ALCA *light* que preserva ese eje central, se configura tremendamente lesivo a los intereses de los trabajadores y trabajadoras, de la mayoría del pueblo y de nuestra soberanía, pues implicará más desempleo, cerramiento de empresas y empobrecimiento de la población. Sabemos que la libre competencia entre economías tan desiguales –libre solamente para garantizar la libertad de los capitales y las ganancias de las grandes corporaciones–, sólo llevará al debilitamiento de la economía de nuestros pueblos y de nuestro derecho al desarrollo. Por eso, la Campaña reitera sus posiciones y exige que el gobierno brasileño se retire inmediatamente del ALCA y realice en el 2004 un plebiscito oficial (*Ibid.*).

De igual manera, el Movimiento Boliviano de Lucha contra el ALCA plantea que la delegación de Bolivia debe retirarse de las negociaciones del ALCA andino que se inició en mayo de 2004 en Colombia, ya que

El TLC con EE.UU. persigue asegurar que ante cualquier nacionalización del gas y los hidrocarburos, Bolivia pague una indemnización

multimillonaria a las transnacionales. Según este tratado comercial la indemnización debería cubrir no sólo las inversiones realizadas por las transnacionales, sino también las ganancias futuras que dejarían de percibir estas empresas por la nacionalización. Estas demandas de indemnización serían resueltas en cortes secretas a nivel internacional que dependen del Banco Mundial, como es el Centro Internacional para el Arreglo de Disputas en relación con las Inversiones (CIADI). Firmar el TLC andino o el ALCA es renunciar a la recuperación digna y soberana de nuestros hidrocarburos (Declaración del Movimiento Boliviano de Lucha contra el ALCA, 10/05/ 2004).

146

Estados Unidos está dispuesto a llevar adelante y a toda costa su proyecto integracionista. Frente a la mayor crisis de su historia (el mayor déficit fiscal del mundo –aproximadamente US\$500 mil millones–; recesión económica después de una década de gran crecimiento económico durante los años noventa; descenso de sus reservas estratégicas de hidrocarburos, empantamiento en la guerra contra Irak, etc.), Estados Unidos trata de asegurar su hegemonía económica y comercial en el continente americano mediante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que, como se ha mencionado más arriba, ha tropezado con una serie de dificultades para su negociación, y por ello busca avanzar mediante acuerdos bilaterales con países o conjuntos de países. Y es que esta nación requiere, para cerrar el déficit de la balanza comercial, el dominio y el saqueo de las naciones americanas. Como lo planteó Colín Powell a los congresistas estadounidenses: “Nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártida, libre acceso, sin obstáculo o dificultad, para nuestros productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio”.

Es obvio que para “garantizar” dicho control, Estados Unidos requiere una nueva concepción de seguridad regional y la cooperación de las fuerzas armadas latinoamericanas con las estadounidenses, pero bajo la hegemonía de estas últimas. Para algunos estrategas militares (Cope, 2004; Manwaring, Fontela, Grizzard and Rempe, 2003; Manwaring, 2003; 2004; Núñez, 2002), esencialmente se ha puesto mucho énfasis sobre la cooperación económica (acuerdos de libre comercio), pero se ha prestado poco interés a la cooperación de seguridad. Los sistemas de defensa colectiva existentes (Tratado de Río de Janeiro de la Organización de Estados Americanos), son una reliquia de la guerra fría y no son suficientes para los desafíos y las amenazas de hoy en día. Por tanto, hay que impulsar nuevos mecanismos de cooperación y reestructurar los sistemas de defensa colectiva, bajo la dirección de Estados Unidos.

En esta perspectiva, en marzo de 2003 se llevó a cabo un foro copatrocinado por el Strategic Studies Institute del U. S. Army War College, el U. S. Southern

Command y el North-South Center de la University of Miami, intitulado “Building Regional Security in the Western Hemisphere”, en las instalaciones del primero en Carlisle, Pennsylvania, donde se generó una serie sustantiva de cuestiones y recomendaciones para avanzar en los mencionados nuevos mecanismos de cooperación. Interesantemente, dice Douglas C. Lovelace, director del Strategic Studies Center del U. S. Army War College,

estas cuestiones y recomendaciones se corresponden estrechamente con las preocupaciones del Departamento de Defensa expresadas dos años antes para ayudar a construir una confianza mutua sobre cuestiones de seguridad hemisférica. En estos términos, los relatores de la conferencia han provisto un medio viable por el cual comenzar la instrumentación de una cooperación de seguridad hemisférica seria (Lovelace, 2003).

El informe de este evento, continúa Lovelace, “llega en una coyuntura crítica –un período de promesas para una mayor integración económica entre los Estados Unidos y América Latina, pero también un momento de profunda preocupación acerca del deterioro de la situación de la seguridad en algunos países de la región”.

Las cuestiones y recomendaciones propuestas en dicha conferencia se resumen en los siguientes puntos clave:

En términos generales, el diálogo hizo hincapié en que la construcción de la cooperación para la seguridad regional en el Hemisferio Occidental no es un esfuerzo de defensa unilateral o bilateral estrictamente de corto plazo. La seguridad regional resultará sólo de un esfuerzo civil-militar multilateral, cooperativo, de largo plazo. Un marco viable para el éxito surgió de las presentaciones y las discusiones de la conferencia que clarifican diversas cuestiones, enfocan el debate de la seguridad regional y generan una cantidad de puntos de acción potencial. Los resultados ponen énfasis en cuatro necesidades y recomendaciones altamente relacionadas:

- La necesidad de avanzar en el entendimiento hemisférico de las preocupaciones de seguridad de cada país, y de las que la región enfrenta como un todo (e. g., las amenazas internas y externas a la seguridad).
- La necesidad de desarrollar estructuras y procesos civil-militares, multilaterales para identificar y dirigir las amenazas en el ambiente de seguridad contemporáneo.
- La necesidad de fomentar un amplio diálogo, las consultas y la cooperación para construir principios y conceptos de consenso para la cooperación de seguridad regional.
- La necesidad de adaptar la eficacia militar estadounidense al ambiente de amenazas contemporáneas en el hemisferio en el nivel estratégico.

Finalmente, estas cuestiones y recomendaciones demandan un cuidadoso plan de acción administrado y en fases para la seguridad regional, con objetivos medibles a corto y largo plazos para validar su planificación e instrumentación (Manwaring, Fontela, Grizzard and Rempe, *op. cit.*).

En este ensayo, se analizan los mecanismos de cooperación para la seguridad regional y militarización que Estados Unidos ha venido impulsando ya en el nivel continental durante la última década –y que confluyen hacia los cuatro puntos mencionados–, para acompañar el proceso de integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), buscando con ello asegurar su hegemonía en este hemisferio, como parte sustantiva de la “nueva gran estrategia” del Estado estadounidense que intenta establecer su hegemonía mundial.

### **El área de libre comercio de las Américas y la seguridad regional**

Como parte de la nueva “gran estrategia” de Estados Unidos para establecer su hegemonía y liderazgo en el nivel global, el gobierno de ese país impulsó en diciembre de 1994 la Cumbre de las Américas para la integración regional continental, por medio de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que también iría acompañada del reforzamiento de los valores y las instituciones democráticas, y de una nueva estrategia de seguridad hemisférica. Entre los aspectos del plan de acción propuestos durante la reunión de la Cumbre para la nueva política de seguridad regional, se planteó combatir conjuntamente el problema de las drogas ilegales y los delitos relacionados con ellas, y la eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional (véase, *Business America*, 1994: 5-7).

148

Para Estados Unidos, más que para ningún otro país en este continente, la dimensión geopolítica está intrínsecamente vinculada a la económica y a la comercial. De hecho, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) fue visto primeramente por la Casa Blanca como una cuestión geopolítica, de seguridad nacional, para asegurar un vecino estable en el sur. En esta perspectiva, el gobierno estadounidense ha venido desarrollando un mayor control no sólo económico sino político y militar en la frontera entre ambos países (la cual es clave en su estrategia regional de integración del Tlcan, por localizarse ahí las principales industrias de punta y otros recursos estratégicos), bajo el pretexto de detener la inmigración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo. De esta manera han trasladado su frontera sur geopolítica al Istmo centroamericano, donde se aplican, para el control de la región que va desde Puebla hasta Panamá, medidas copiadas o *made in USA* (Sandoval, 1997; 2001, 2003a).

Este control geopolítico de las regiones fronterizas de nuestro país forma parte de la denominada “nueva gran estrategia” estadounidense (Cope, 1996), en la cual México es una “pieza vital” para el éxito o fracaso de la estrategia sobre co-



operación en materia de seguridad para todo el continente. Y es que a Estados Unidos le preocupa mantener el control sobre un vecino estable en el sur de su frontera, ya que de ello depende la posibilidad de extender su nuevo proyecto de seguridad a todo el hemisferio. De acuerdo con Michael Dziedzic, coronel de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, y experto en cuestiones militares de México,

Desde una perspectiva geopolítica, nuestra capacidad para desempeñar un papel preponderante en el escenario mundial resultaría muy afectada si surgieran disturbios graves al otro lado de nuestra frontera sur, y nuestra actual estrategia militar quedaría poco menos que trunca. Sin embargo, igualmente importantes son los resultados positivos que produciría una relación geopolítica estrecha entre Estados Unidos y México. No sólo facilitaría en gran medida la labor de abordar los asuntos mutuos de seguridad a lo largo de la frontera, sino que se lograrían grandes avances en la formación de un régimen de seguridad hemisférica (Dziedzic, 1996).

En esta perspectiva, la reunión de Ministros de Defensa de las Américas, convocada por el Pentágono los días 25 y 26 de julio de 1995 en Williamsburg, Virginia, donde se siguió al pie de la letra la Doctrina Cheney (secretario de Defensa en los gobiernos de George Bush padre y George Bush hijo), que busca la militarización de Latinoamérica bajo el ala de las fuerzas armadas de Estados Unidos, fue inscrito por sus patrocinadores en el marco de la Cumbre de las Américas. En esta reunión, a la que México envió como observador a su embajador en Washington, se evaluaron las distintas experiencias registradas en materia de seguridad en la región, al tiempo que se estudió el papel de las fuerzas armadas continentales “en las democracias del siglo XXI”. Los objetivos reales del Pentágono fueron: formar un mecanismo de seguimiento de este tipo de encuentros castrenses; sacar un “acuerdo” para darle una participación más activa a la Junta Interamericana de Defensa (JID), y “mandatar” a la OEA para que asuma mayores papeles intervencionistas en la región. Asimismo, se buscó definir mecanismos de persecución del narcotráfico con fuerzas navales y aéreas de interdicción, una especie de “regionalización” del combate al narcotráfico por áreas, a lo que México se había opuesto en la OEA de forma sistemática (Fazio, 1996).

Desde entonces algunas cosas se han avanzado en este proyecto de integración regional militar, bajo la hegemonía estadounidense, en el cual nuestro país –que era el más renuente a hacerlo– ha ido estrechando cada vez más sus relaciones militares con los estadounidenses, en lo que el secretario de Defensa, William Perry, denominó como el “tercer vínculo” –la relación de seguridad–, dada la “cercanía” ya existente entre ambos países en política y economía. Durante la ceremonia que se le ofreció en el Campo Militar Número Uno el 23 de octubre de 1995, en la que participaron 200 jefes de alto rango y 10 mil soldados –y se le rindieron honores con 21 cañonazos–, Perry resaltó la importancia de la cooperación bilate-

ral en materia de seguridad, porque en ese aspecto “nuestros destinos también están vinculados inextricablemente”. Y agregó: “El futuro que vislumbramos es el de nuevas generaciones de personal militar estadounidense y mexicano compartiendo sus experiencias, entrenamientos y objetivos en la lucha contra el narcotráfico” (Fuentes y Estévez, 1995). Esta colaboración militar ha estado también enfocada en tratar de acabar con el llamado conflicto chiapaneco, el cual se inició con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994 (Sandoval, 2003b).

Durante la V Reunión de los Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Santiago de Chile (las cuatro anteriores se realizaron en Williamsburg, USA; Bariloche, Argentina; Cartagena, Colombia y Manaus, Brasil), participó por primera vez el secretario de Defensa de México. En las anteriores reuniones, nuestro país, en calidad de observador (actualmente es miembro pleno), siempre estuvo representado por civiles, generalmente embajadores y otros funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El general Gerardo Clemente Ricardo Vega García participó de “manera proactiva” en los esfuerzos regionales para eliminar “antagonismos comunes a nuestras naciones”. Sin embargo, el general Vega García aclaró que su asistencia a la cumbre “no constituirá ningún compromiso para México ni sus Fuerzas Armadas”. A pesar de ello, el secretario suscribió la “Declaración de Santiago”, que promueve la colaboración entre las fuerzas armadas del continente (Ibarrola, 2002).

150

Con el fin de avanzar en el desarrollo de la nueva estrategia de seguridad hemisférica, que acompañe la integración económica a nivel continental por medio de ALCA, en la segunda y tercera Cumbres de las Américas, llevadas a cabo en abril de 1998 y en abril de 2001 en Santiago de Chile y Québec, Canadá, respectivamente, los jefes de Estado participantes recomendaron la constitución de la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas, para revisar y actualizar la estructura general de la seguridad del hemisferio (Declaración de Bridgetown, 2002). Esta Conferencia, a solicitud del gobierno mexicano, se llevaría a cabo en el mes de mayo de 2003 en la Ciudad de México, pero fue pospuesta hasta nuevo aviso a petición del mismo gobierno. Durante el 33° período ordinario de la Asamblea General de la OEA se aprobó que dicha conferencia se realizaría los días 27 y 28 del mes de octubre en la mencionada ciudad.

Ya antes se habían presentado otros avances en esta estrategia promovida por Estados Unidos. El 3 de junio de 2002, y como consecuencia de la lucha en contra del terrorismo impulsada por el gobierno estadounidense a raíz de los atentados en New York y Washington el 11 de septiembre del año anterior, cancilleres de los países americanos suscribieron la Convención Interamericana contra el Terrorismo, que procura prevenir los financiamientos del terrorismo, fortalecer los controles fronterizos y aumentar la cooperación entre las autoridades policiales y ju-

diciales de diferentes países. Durante el período que va de esa fecha hasta enero de 2003, cuando se llevó a cabo una reunión en El Salvador, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte) celebró tres reuniones de alto nivel con el fin de lograr una mayor coordinación de las medidas para combatir el terrorismo. En 1997 y en 1999, respectivamente, la OEA adoptó dos tratados relacionados con el control de armas: la Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, y la Convención Interamericana sobre transparencia en las adquisiciones de armas convencionales. Por su parte, la Comisión Interamericana para el control y el abuso de drogas (Cicad) ha venido trabajando en varios frentes para reducir la oferta y la demanda de drogas ilegales y para abordar problemas relacionados, como el lavado de dinero. Además, para aumentar la coordinación y la cooperación sobre el tema, fue creado el Mecanismo de evaluación multilateral (MEM), que mide el progreso contra las drogas en 34 países.

En ocasión del trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, realizado en Barbados en junio de 2002, los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de Delegación, considerando el tema “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, aprobaron la Declaración de Bridgetown, que reconoce esta perspectiva amplia y multifacética.

En esta Declaración se plantea que:

RECORDANDO:

(...) Que los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas, encomendaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica “realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamento” e “identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica”, con miras a la celebración, una vez concluidas éstas y otras tareas, de una Conferencia Especial sobre Seguridad en el ámbito de la OEA;

Que en la Tercera Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su compromiso de celebrar la Conferencia Especial de Seguridad;

Que la Vigésima Tercera Reunión de Consulta, los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron que las preparaciones para la Conferencia Especial de Seguridad debían acelerarse; y

CONVENCIDA de que el desarrollo de enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad del hemisferio conducirá a la armonización

dentro del sistema interamericano de seguridad y es, por tanto, esencial para aumentar la confianza y la seguridad entre los Estados Miembros,

DECLARAN que la seguridad del Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

ACUERDAN que los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica.

DECIDEN incluir el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica planteado por los Ministros de Relaciones Exteriores como un punto en el temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad y utilizar el compendio de opiniones expresadas por los Ministros como documento de base para la consideración del tema.

ACUERDAN que la Conferencia Especial sobre Seguridad debe considerar recomendaciones apropiadas sobre estrategias coordinadas y planes de acción integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisféricos. (Declaración de Bridgetown, 2002).

El órgano preparatorio de la Conferencia Especial sobre Seguridad fue la Comisión Hemisférica de la OEA, encabezada por el embajador de México ante ese organismo, Miguel Ruiz Cabañas. Esta Comisión, mediante un grupo de trabajo especial encargado de la preparación de dicha conferencia, tuvo varias reuniones para preparar el “Proyecto de Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad”, la cual debía estar basada en tres principios:

- Que la seguridad hemisférica debe sustentarse en los conceptos de democracia y derechos humanos;
- Que la seguridad hemisférica debe ser solidaria, es decir, que los países de la Región deben tener un espíritu de cooperación y solidaridad aun con las problemáticas que a ellos no les afectan pero que afecta a otros países americanos;
- Que la seguridad hemisférica es multidimensional.

Y, efectivamente, la conferencia mencionada se realizó bajo estos tres principios. La “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre, plantea que:

(...) 2. Nuestra nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y la

defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

3. La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional. Nuestra arquitectura de seguridad contribuirá a preservarla a través del fortalecimiento de los mecanismos de cooperación entre nuestros Estados para enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que confronta nuestro Hemisferio.

(...) Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales, desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.

(...) 18. Afirmamos que las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y otros foros de consulta en materia de defensa existentes en el Hemisferio se han constituido en un espacio apropiado para promover el conocimiento recíproco, la confianza mutua, el diálogo y la transparencia en materia de defensa.

(...) 22. Afirmamos que el terrorismo constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de nuestros pueblos. (...)

(...) 49. Reiteramos la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA. (...).

Pero lo cierto es que esta reestructuración de la OEA no es más que la adecuación de la misma a la perspectiva de seguridad regional estadounidense, y que esta nueva estructura de seguridad estará acompañada de la nueva estructura de seguridad de las fuerzas armadas en el continente, impulsada por el Departamento de Defensa estadounidense desde la Primera Reunión de Ministros de Defensa del continente realizada en Williamsburg, Virginia, en 1995. Durante la reunión de estos ministros de Defensa del continente americano, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 2002, se acordó establecer mecanismos conjuntos de las fuerzas armadas de todos los países para luchar contra el terrorismo y el narcotráfico, el nuevo enemigo del “mundo libre”, es decir, de Estados Unidos, una vez que desapareció la “amenaza comunista” con la caída del bloque soviético y, con ello, finalizó la llamada “guerra fría”.

### **La nueva agenda geopolítica estadounidense y las Fuerzas Armadas del continente**

Estados Unidos ha impuesto a sus vecinos del sur su nueva agenda geopolítica, por medio de la lucha en contra del terrorismo y el narcotráfico. Durante el mes

de agosto de 2003, por ejemplo, el secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld y el jefe del Joint Chiefs of Staff, general Richard Myers, visitaron diversos países de Centro y Suramérica, resaltando la seguridad hemisférica como la prioridad número uno para la región, y haciendo notar que esa seguridad depende de la lucha contra el terrorismo. Estados Unidos ha empujado a sus vecinos del sur a apoyar su agenda antiterrorista tanto en la ONU (donde el Consejo de Seguridad, con los votos de México y Chile, apoyaron la iniciativa de una fuerza multilateral para Irak), así como en el envío de tropas salvadoreñas, hondureñas y nicaragüenses a Irak para apoyar a las fuerzas estadounidenses. La guerra en contra del terrorismo ha acelerado el financiamiento para establecer nuevos centros militares estadounidenses y alimentar a los anteriores en el continente. Durante los pasados cuatro años, Estados Unidos ha ampliado su presencia militar en América Latina abriendo nuevas bases en Ecuador, El Salvador, Aruba y Curazao. El Plan Colombia ha recibido más de 3 mil millones de dólares en ayuda estadounidense para la región andina durante los últimos tres años, en parte para combatir el terrorismo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que se encuentran en la lista estadounidense de grupos terroristas. Esta lucha también se extiende al combate a los narcóticos en la región andina (Carlsen, 2003).

154

Es, en esta perspectiva, que Estados Unidos viene impulsando una nueva cooperación sobre seguridad en las Américas. Para un estratega militar del Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos (U. S. Army War College), este país tiene responsabilidades de liderazgo, pero debe ejercerlas dentro de un marco de poder suave que refleje contención y tranquilidad estratégicas. Sin una estrategia de ganar-ganar (nosotros ganamos-ellos ganan) para los estados que constituyen la OEA, el futuro no parece despejado para la promoción de los intereses y valores estadounidenses. Clave para el liderazgo exitoso de Estados Unidos es el reconocimiento de ciertos líderes subregionales –Canadá, México, Brasil, Argentina y Chile– que pueden añadir significativa legitimidad a una nueva arquitectura de seguridad, junto con las fuerzas componentes para crear unidades multinacionales permanentes. Estas unidades constituirían la reactivación de la Primera Fuerza de Servicio Especial (*First Special Service Force*–FSSF), una famosa unidad estadounidense-canadiense del tamaño de una brigada de la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos, Canadá y México formarían la Primera Fuerza de Servicio Especial-Norte o FSSF(N) (por sus siglas en inglés) y Brasil, Argentina y Chile formarían la Primera Fuerza de Servicio Especial-Sur o FSSF(S) (Núñez, 2002).

Estas unidades estarían bajo el control de la OEA por medio de un nuevo Consejo de seguridad conformado por los estados FSSF. Tales fuerzas estarían organi-

zadas para ser desplegadas rápidamente con el fin de manejar misiones que incluyan asistencia humanitaria, mantenimiento de la paz, y otras contingencias de pequeña escala. Una FSSF sólo podría ser desplegada si países miembros aprobaran la misión, la cual “trabajaría para respetar la soberanía de estados individuales e incrementar el alcance de la contribución en el proceso de toma de decisiones”. El FSSF-N sería operativo bajo el Comando Norte (comandado por un general brigadier de Estados Unidos y con el apoyo de subcomandantes de Canadá y México), aunque en última instancia estaría bajo la responsabilidad de la OEA. El FSSF-S estaría comandado por un general brigadier de Brasil, con subcomandantes de Argentina y Chile. Operativamente, el FSSF-S estaría bajo un comando regional con base en Brasil.

Ya en 1999, este mismo coronel de las fuerzas armadas de Estados Unidos, apoyado en una recomendación hecha en 1997 por un equipo de expertos en defensa, sostiene en un estudio titulado “A New United States Strategy for Mexico” publicado por el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, que la estrategia actual de su país hacia México estaba fuera de tono y demandaba grandes ajustes, como la creación de unas fuerzas de paz y un comando militar de Norteamérica, integrados por estadounidenses, canadienses y mexicanos. Núñez propuso que el plan para crear un “nuevo comando americano” considerara a su vez el proyecto de incorporar dos “subcomandos unificados”: el Comando de Norteamérica y el actual Comando Sur. El comando de Norteamérica estaría integrado por Canadá, Estados Unidos y México. La Fuerza Norteamericana de Mantenimiento de la Paz (NAPE, por sus siglas en inglés) estaría compuesta por un regimiento liviano-pesado, que se congregaría una vez al año para realizar ejercicios de entrenamiento durante un mes. Su financiamiento sería compartido por Washington, Ottawa y México: 60, 25 y 15 por ciento, respectivamente. La jefatura de la unidad se localizaría en Estados Unidos, mientras que la sede de la subjefatura rotaría entre Canadá y México. Esta fuerza multinacional también ayudaría a mejorar el entendimiento y la cooperación entre los países miembros.

En su nueva perspectiva, Núñez (2002) plantea que es crucial que Estados Unidos tome el liderazgo para la expansión de la cooperación en seguridad dentro del Hemisferio Occidental. Los próximos 5-10 años serán críticos para lograr un sentido mayor de comunidad dentro de las Américas. Por ello recomienda:

- 1) Llevar a cabo una conferencia de seguridad hemisférica con el apoyo de la OEA en octubre de 2003. La conferencia se enfocaría en la creación de una nueva estructura de seguridad. Estados Unidos debe enlistar el apoyo de Canadá, México, Brasil, Argentina y Chile como copatrocinadores de la conferencia. Una nueva estructura de seguridad de la OEA debería estar creada y con personal para el 1 de enero de 2004.
- 2) Reactivar la Primera Fuerza de Servicio Especial, con una unidad norteña de

Canadá, Estados Unidos y México. Esta unidad será conocida como FSSF-N. Una segunda unidad sureña de Brasil, Argentina y Chile será conocida como FSSF-S. Estas unidades deberán ser operativas para el 1 de octubre de 2004.

- 3) Asegurar que las FSSF (N+S) estén propiamente completas, aprovisionadas y entrenadas de tal manera, que estén preparadas completamente para su despliegue en las Américas para una misión potencial el 1 de octubre de 2005.
- 4) Fomentar a otros estados miembros de la OEA para crear más FSSF para el 1 de octubre de 2005, de tal manera que estén disponibles suficientes unidades para el 1 de octubre de 2006, para manejar misiones dentro y fuera de las Américas simultáneamente.

Como puede observarse, los tiempos previstos para esta nueva estructura de seguridad regional coinciden con los tiempos de ALCA. De hecho, la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica convocada por la OEA se llevó a cabo en la Ciudad de México en octubre de 2003. El gobierno mexicano propuso a nuestro país como sede de tal conferencia, dentro de la postura del presidente Fox de impulsar una nueva política exterior para ubicar a México en un “primer plano”. Fox también logró que México ocupara un asiento temporal en el Consejo de Seguridad Nacional de la ONU. E incluso, el ahora ex canciller Jorge G. Castañeda, llegó a plantear que las Fuerzas Armadas de nuestro país participarían en acciones de paz en otros países.

156

Antes de llevarse a cabo la conferencia mencionada, funcionarios y militares de nuestro país plantearon que México rechazaría la integración militar internacional para seguridad hemisférica, y que promovería la seguridad “multidimensional”, un mecanismo de cooperación y de diálogo (Aranda, 2003; Notimex, 2003). Considerando, sin embargo, que México negoció en una posición de subordinación su integración al Área de Libre Comercio de América del Norte, y que por ello ha perdido su liderazgo “moral” frente a otros países de América Latina, le será muy difícil oponerse a la iniciativa estadounidense de integración militar, la cual muy posiblemente terminará por imponerse.

Y es que el Comando Norte –o Northcom, como la denominan en términos militares los estrategas estadounidenses– ya está funcionando por la vía de los hechos. Northcom, “que supervisa Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), México y partes del Caribe fue apresuradamente puesto en existencia con pocas protestas el año de 2002. Instituido el 1° de octubre de ese año, alcanzaría su ‘capacidad operativa completa este octubre (2003)’, de acuerdo con su comandante, el general Ed Eberhardt” (Hirsh, 2003:30).

Northcom, o Comando Norte, fue creado como parte de los mecanismos de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (George W. Bush, 2002a), y para proteger la seguridad de la patria, de acuerdo con los objetivos del Departamento de Seguridad Interior (George W. Bush, 2002b).



Visto lo anterior, podemos plantear que la estrategia que se ha ido desarrollando desde los gobiernos republicanos de Reagan y de Bush padre, pasando por el demócrata de Clinton, para llegar nuevamente al republicano de Bush hijo, apunta en la misma dirección: la reconstitución de la economía estadounidense y la imposición de su hegemonía político-militar a nivel mundial. En esta perspectiva, Estados Unidos busca establecer un mayor control no sólo económico, sino político y militar en el Hemisferio Occidental, comenzando por su frontera con México, la cual es parte fundamental para su proyecto geoestratégico. Esto se puede ver claramente en el acuerdo firmado entre el presidente Bush y el presidente Fox el 22 de marzo de 2002, para crear una “frontera inteligente” entre ambos países, es decir, un acuerdo de seguridad fronteriza, por supuesto bajo la hegemonía de Estados Unidos.

En Monterrey, durante la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo, auspiciada por la ONU, donde se aprobó por parte de todos los gobiernos asistentes de manera unánime el Consenso de Monterrey –el cual compromete a los gobiernos de los países firmantes a promover sistemas económicos alineados al Consenso de Washington–, ambos presidentes anunciaron el establecimiento de un acuerdo sobre seguridad fronteriza. La Alianza para la Frontera México-Estados Unidos a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la misma (“Alianza para la frontera México-Estados Unidos”, 22 de marzo de 2002), tiene, entre las metas propuestas, las siguientes:

- 1) Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral.
  - Evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías. (...)
  - Realización de evaluaciones a la infraestructura estratégica en materia de seguridad, en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesarias ante eventuales ataques terroristas. (...)
- 2) Flujo seguro de personas.
  - Desarrollo e instrumentación en puertos de entrada de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros que no representen amenazas a la seguridad. Para ello, se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera.
  - Cooperación para identificar a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades antes de su arribo a la región de América del Norte.
  - Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países.

- Creación de un mecanismo de intercambio bilateral de información anticipada de pasajeros.
- 3) Flujo seguro de bienes.
- Puesta en marcha de un programa para compartir tecnología entre ambos países, a fin de instalar sistemas de inspección externa en las líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México, así como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera. (...).

Esta alianza es similar a la establecida entre Estados Unidos y Canadá unas semanas antes, y el plan de acción consta de 22 puntos, mientras que la de los países del norte tiene 30. Ambas son parte de la propuesta de Estados Unidos de creación de un perímetro de seguridad de América del Norte, pero en realidad se trata de un reforzamiento de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y con México (para crear un Estados Unidos-fortaleza, similar a la Unión Europea-fortaleza). De hecho, en el caso de Canadá, y poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno de Bush estableció la llamada Ley Patriota (*USA Patriot Act of 2001*), en la cual establecía un capítulo para fortalecer la frontera norte (*Title IV-Protecting the Border, Subtitle A-Protecting the Northern Border*) triplicando el personal de la Patrulla Fronteriza, del Servicio de Aduanas y de inspectores del SIN, incrementando el presupuesto para realizar el mejoramiento y adquirir equipo adicional de tecnología para monitorear esa frontera, así como fortaleciendo las provisiones de inmigración (*Subtitle B-Enhanced Immigration Provisions*) para impedir el paso de terroristas. Y es que algunos de los presuntos terroristas que realizaron los atentados en New York y Washington habían entrado a Estados Unidos por la frontera con Canadá.

En el caso de México, se ha venido impulsando la idea de aceptar la creación de este perímetro de seguridad, como se plantea en el Diagnóstico Integral de la Frontera Norte, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte y la Secretaría de Gobernación en 2002,

12. Necesidad de la integración de México en el perímetro de seguridad, así como de su posicionamiento con relación a la modalidad de espacio de tránsito

Si Estados Unidos decide dar prioridad a su seguridad nacional, y para ello México le es de gran utilidad, se hace necesario negociar en ese contexto, sin falsos nacionalismos y abiertos a la discusión; por ejemplo, que haya inspecciones migratorias estadounidenses en México, en nuestros aeropuertos o a que se administre mucho mejor nuestra frontera sur para evitar que México sea país de tránsito, pero si esto se va a otorgar, debe hacerse a cambio de algo, por ejemplo, la flexibilización de nuestra frontera común o la regularización de los millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos.

Estrategia

Debate y socialización sobre el concepto de perímetro de seguridad e integración.

Debate sobre la gestión de los flujos migratorios regionales y extrarregionales.

Definir la posición mexicana en torno a la gestión de su frontera sur.

Así, el reforzamiento de las zonas militares en el norte de México –y en general en todo el país– en la última década, responde, más que a una política de defensa del territorio nacional, a un mayor involucramiento de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y contra el “terrorismo”, asumiendo así funciones de carácter más policiaco que militar y con una mayor vinculación a las fuerzas armadas estadounidenses en términos de capacitación, abastecimiento de armamento y adoctrinamiento (Sandoval, 2000). Además de una mayor colaboración, como lo muestra la propuesta que la Armada de México presentaría ante la Cancillería para ser abordada durante la Conferencia de Seguridad Hemisférica, de acuerdo con el secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot, quien aseguró que la Armada está preparada para enfrentar cualquier escalada terrorista, agregando que “es para incrementar la capacidad de respuesta ante una contingencia de tal envergadura que se mantiene una estrecha relación con la Marina de Estados Unidos” (Gómez, 2003).

En resumen, el gobierno mexicano ya no ve con preocupación hacia el norte, del cual considera parte a nuestro país y, con ello, ha aceptado tácitamente entrar en la esfera geoestratégica y de seguridad nacional estadounidense, sentando las bases para que México sea el modelo a seguir en el proceso de integración de todos los países latinoamericanos y del Caribe (con excepción de Cuba) al Área de Libre Comercio de las Américas.

159

### **Conclusiones**

Resulta evidente que la expansión de la economía de mercado estadounidense requiere no sólo del consenso de otras naciones, sino –y sobre todo– de la coerción. En esta perspectiva podemos observar cómo, para el caso del continente americano, el laboratorio de todo ello ha sido la frontera entre México y Estados Unidos, donde desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se estableció una zona franca de libre comercio que, con los años, se fue volviendo estratégica para el desarrollo económico de ese país, cuyo gobierno comenzó a instrumentar desde la década de los ochenta mecanismos de control sobre esa región no sólo económicos, sino también políticos y militares (Sandoval, 2002).

Y es que, en la perspectiva de recuperación económica y reestablecimiento de la hegemonía estadounidense a nivel mundial, el aspecto ideológico neoconservador desempeñó un papel determinante desde fines de la década de los setenta, ya que

de acuerdo con esta visión no sólo estaba en juego el poderío imperial sino la nación misma, y había que recuperar el espíritu establecido por los padres fundadores, aquel del “Destino manifiesto”. Así, los regímenes de Ronald Reagan primero y el de George Bush padre después, planteaban la necesidad de ser fuertes tanto en casa como en el exterior, y su perspectiva hacía énfasis en el reforzamiento del poderío militar, y a partir de él, la recuperación económica.

Para la recuperación y el fortalecimiento en casa, en términos políticos e ideológicos, a principios de la década de los ochenta el gobierno estadounidense se propuso, entre otras cuestiones, asegurar el control sobre las fronteras de esa nación, ya que como el propio Reagan lo planteara: “Este país ha perdido el control de sus fronteras y ningún país puede mantener esa posición”. La pérdida de tal control se debía, desde la perspectiva neoconservadora, a los flujos de inmigrantes indocumentados y de refugiados que estaban llegando en grandes cantidades a esa nación, principalmente de México y Centroamérica (que en realidad eran producto de las crisis económicas y de los conflictos armados alimentados por los estadounidenses). También se consideraba al creciente narcotráfico de países latinoamericanos (como productores o como plataformas de paso) como otro aspecto que ponía en riesgo la seguridad fronteriza; y se consideraba al terrorismo –producto del avance del fundamentalismo musulmán, principalmente a partir de la caída del Shá de Irán y del ascenso del Ayatola Jomeini– como el tercer factor potencial de cruzar dichos límites geográficos. Durante el gobierno de Reagan, el procurador general, Edwin Meese III, llegó a plantear que “la inmigración ilegal y el tráfico de drogas están ligados íntimamente en una relación simbiótica, y que acabar con la inmigración ilegal sería un paso importante hacia la solución de los problemas de narcóticos de la nación” (Scott, 1987).

160

Bajo estos pretextos, el gobierno estadounidense inició un proceso para establecer un mayor control político-militar de la región fronteriza, impulsando una estrategia similar a la que estaba aplicando en el Istmo centroamericano, la de la guerra o conflicto de baja intensidad, adecuada a la situación particular de dicha región fronteriza. Con la incorporación del problema del terrorismo a la Doctrina de la Seguridad Nacional, las áreas más probables para el estallido de conflictos de baja intensidad se ubicaba no sólo en el mundo subdesarrollado, particularmente América Latina, sino en el territorio mismo de Estados Unidos, tal y como lo señala uno de los estrategas militares de la contrainsurgencia, Kupperman: “Las operaciones de baja intensidad no se limitan al extranjero, ya que pueden ser necesarias en el interior de Estados Unidos en respuesta a desórdenes civiles y al terrorismo” (Kupperman, 1983).

Vemos cómo, en esta perspectiva, el narcotráfico y el terrorismo comenzaban a volverse el eje central del enemigo estadounidense, una vez que la Unión Soviética comenzaba a declinar, hasta que finalmente se derrumbó a principios de los noventa.

Sin embargo, como hemos mencionado, el pretexto de utilizar la lucha contra el narcotráfico, la migración indocumentada y el terrorismo encubría el verdadero objetivo para controlar una región geoestratégica para Estados Unidos. Actualmente, la franja fronteriza del lado mexicano alberga grandes intereses económicos de Estados Unidos –y en menor medida de Japón y de otros países asiáticos y europeos–, en la forma de maquiladoras (algunas de las cuales producen partes componentes importantes para la industria militar y aeroespacial de la Unión Americana); modernas plantas automotrices (Chihuahua, Coahuila y Sonora); usinas metalúrgicas y minas (Sonora, Coahuila y Nuevo León). Ahí se localizan grandes recursos minerales (incluyendo uranio en Chihuahua). Por esta frontera entran en Estados Unidos grandes cantidades de petróleo y gas para alimentar, en gran medida, la reserva estratégica estadounidense; así como otros productos manufacturados, agropecuarios, y también una buena cantidad de mano de obra barata, necesaria para ciertos sectores de la manufactura, la agricultura y los servicios.

Y es que la política de desarrollo económico e industrial de los estados del norte, impulsada desde principios de los ochenta respondía, en gran medida, a las necesidades del desarrollo de la economía estadounidense, la cual se centraba principalmente en sus propios estados fronterizos del suroeste.

Estos estados fronterizos, del lado estadounidense, se localizan en buena parte de la región conocida como Cinturón del Sol (*Sun Belt*), la cual se ha convertido en la región industrial más importante de la Unión Americana, principalmente en el estado de California. Ahí se localizan las industrias electrónica y aeroespacial; grandes yacimientos petrolíferos y de otros minerales estratégicos (California, Arizona y Texas). Uno de los principales laboratorios nucleares de esa nación se encuentra cerca de esta frontera en el conjunto de montañas Sandía y Manzana en Nuevo México. Varias ciudades fronterizas, así como las costas del Pacífico y del Atlántico, muy cerca de México, son el hogar de más actividades de inteligencia y de instalaciones militares que cualquier otra región de Estados Unidos.

Esta franja fronteriza ha devenido en la principal región industrializada de ese país, lo cual la convierte, junto con la franja fronteriza norte de México, en un área geoestratégica de primera importancia para el proyecto estadounidense de integración económica regional, comenzando por sus dos vecinos inmediatos, Canadá y México (Sandoval, 1996).

En esta perspectiva, la estrategia impulsada por Estados Unidos para hacer frente a los otros dos bloques geoeconómicos en formación, encabezados por Alemania y Japón, en la lucha por los mercados mundiales, requiere en una primera instancia la integración económica regional de Estados Unidos con sus vecinos del norte y del sur para aprovechar sus ventajas comparativas en beneficio propio (recursos naturales –principalmente petróleo– y mano de obra barata, entre otras).

Y para ello, se hace necesario tener el control no sólo económico, sino político y militar de la región fronteriza entre esa nación y la mexicana, que es fundamental para el desarrollo de dicha estrategia. Así, con el proceso de integración económica, esta región entró de lleno dentro de los intereses estratégicos y de seguridad nacional de Estados Unidos.

Este es el modelo que el gobierno estadounidense busca imponer en todo el continente con la creación de ALCA, acompañada de una nueva perspectiva de seguridad hemisférica bajo la hegemonía estadounidense. Y los pasos ya están dados con la reestructuración de la perspectiva de seguridad regional de la OEA y el avance en los mecanismos de cooperación de las fuerzas armadas de todo el continente, adoptando la estrategia de seguridad estadounidense de lucha contra el terrorismo, con lo cual se facilitará el camino para supeditar a la Junta Interamericana de Defensa al control militar, alejándolo del poder civil, y consolidando la nueva estructura militar con los Comandos Norte y Sur bajo la hegemonía estadounidense.

### **Bibliografía**

“Alianza para la frontera México-Estados Unidos”, 22 de marzo de 2002, Monterrey, Nuevo León. (Firmada por George W. Bush y Vicente Fox).

Aranda, Jesús, 2003. “México rechazará la integración militar internacional para seguridad hemisférica”, en *La Jornada*, 25 de junio, p. 19.

Área de Libre Comercio de las Américas, Octava Reunión Ministerial de Comercio Miami, EUA, *Declaración Ministerial*, 20 de noviembre de 2003.

Campaña Continental contra el ALCA, 2003. “Brasil: No al ALCA *light*, proseguir la lucha”, en *Boletín informativo campaña continental contra el ALCA*, 12 de diciembre. (Distribución electrónica).

Carlsen, Laura, 2003. “Militarizing the Americas”. Americas Program, Interhemispheric ResourceCenter (IRC), September 3 [http://www.americaspolicy.org/columns/amprog/2003/0309mil\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/columns/amprog/2003/0309mil_body.html)

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, Grupo de Trabajo Especial encargado de la preparación de la Conferencia Especial de Seguridad. Proyecto de Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad (Considerado por el Grupo de Trabajo en la sexta reunión preparatoria, celebrada los días 4, 5 y 6 de agosto de 2003).

Cope, John A., 1996. “In Search of Convergence: US-Mexican Military Relations into the Twenty-first Century”, in John Bailey & Sergio Aguayo (eds.). *Strategy and Security in US-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California, pp. 179-210.

\_\_\_\_\_. 2004. “Inter-American Security Relations in Transition”, U. S. Army War College Annual Strategy Conference, Carlisle, Pennsylvania, USA, March.

- Cumbre Extraordinaria de las Américas, *Declaración de Nuevo León*, Monterrey, Nuevo León, México, 12-13 de enero de 2004.
- Dunn, Timothy J., 1996. *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1990: Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, University of Texas at Austin.
- Dziedzic, Michael J., 1996. "Mexico and U.S. Grand Strategy: The Geo-strategic Linchpin to Security and Prosperity", in John Bailey & Sergio Aguayo (eds.). *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations Beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, pp.63-86.
- El Colegio de la Frontera Norte y Secretaría de Gobernación, 2002. *Diagnóstico integral de la Frontera Norte. Una perspectiva regional, micro-regional y temática*, México, (Disco Compacto).
- Fazio, Carlos, 1996. *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*. México, D. F., Editorial Joaquín Mortiz.
- Fuentes, Víctor y Estévez, Dolia, 1995. "Seguridad nacional 'tercer vínculo' entre México y EU: Perry; Respetar la soberanía advierte Cervantes", *El Financiero*, 24 de octubre.
- Gómez Mena, Carolina, 2003. "La Armada, lista para enfrentar el terrorismo: Peyrot. Estrecha relación con EU", *La Jornada*, 22 de julio, p. 13.
- Hirsh, Michael, 2003. "The General Nobody Knows. The charismatic chief of Northern Command takes charge of Homeland troops", *Newsweek*, July 14, p. 30.
- Ibarrola, Javier, 2002. "México en la V Cumbre Militar", *Milenio* (diario), 27 de noviembre.
- Kupperman associates, Robert II, 1983. *Low Intensity Conflict*, prepared for U.S. Army Training and Doctrine Command, Vol. 1, Main Report, July. Contract N°. DABT 60-83-C-0002.
- Lovelace, Douglas C., 2003. "Foreword", in Manwaring, Max G., et al., *Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere: Issues and Recommendations*, Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and North-South Center, University of Miami, October.
- Manwaring, Max G., Wendy Fontela, Mary Grizzard and Denis Rempe, 2003. *Building Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere: Issues and Recommendations*, Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and North-South Center, University of Miami, October.
- Manwaring, Max G., 2003. *Strategic Effects of the Conflict with Irak: Latin America*, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, March.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution-Impasse*, Shaping the Regional Security Environment in Latin America, Special Series. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, and Latin American and Caribbean Center, University of Miami, March.

- Movimiento Boliviano de Lucha Contra el ALCA. "La Delegación de Bolivia debe retirarse de las negociaciones del ALCA Andino que se inició hoy en Colombia", declaración distribuida electrónicamente. 18 de mayo de 2004.
- Notimex, 2003. "Promueven seguridad 'multidimensional' ", *El Financiero*, 9 de junio, p. 56.
- Núñez, Joseph R. 1999. *A New United States Strategy for México*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, USA, June.
- \_\_\_\_\_. 2002. *A 21st Century Security Architecture for the Americas: Multilateral Cooperation, Liberal Peace, and Soft Power*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle, Pennsylvania, USA.
- Organización de Estados Americanos, *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 4 de junio de 2002. AG/DEC. 27 (XXXII-0/02).
- \_\_\_\_\_. Conferencia Especial sobre Seguridad. *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). Ciudad de México, México, 27-28 de octubre, 2003. OEA/Ser.K/XXXVIII.
- President George W. Bush, 2002a. *The Department of Homeland Security*, The White House. June, <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html>
- \_\_\_\_\_. 2002b. *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, September 17. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>
- Sandoval, Juan Manuel, 1996. "Las fronteras de México en el marco de la Integración Económica Regional Norteamericana. Una perspectiva geopolítica", en Vázquez, Miguel Ángel (coord.), *Las regiones ante la globalidad*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Son, pp. 41-66.
- \_\_\_\_\_. 1997. "La región fronteriza del sur de México en la perspectiva de la Seguridad Nacional estadounidense", en Bovin, Phillipe (coord.), *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, D. F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 155-162.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México", *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad. Revista del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Volumen VI, N° 18, mayo/agosto, pp. 183-222.
- \_\_\_\_\_. 2001 (1ª Ed.). "El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana", en *Mesoamérica, los ríos profundos. Alternativas plebeyas al Plan Puebla-Panamá*. Armando Bartra (Coordinador), Instituto "Maya", A. C.; El Atajo Ediciones; Fomento Cultural y Educativo, A. C.; Red



Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (Rmalc); Casifop, A. C.; ANEC; Ccecam; Semape CEN-PRD. México, D. F. pp. 215-268. 2ª Edición (2002), Instituto Maya, El Atajo Ediciones, Ediciones Casa Juan Pablos, S. A., y Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas. México, D. F., pp. 215-268.

- \_\_\_\_\_. 2002. "La frontera México-Estados Unidos: laboratorio de la integración regional hemisférica", en Raquel Flores, Rita Giacalone y Juan Manuel Sandoval (coords.), *Integración regional, fronteras y globalización en América Latina*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 263-289.
- \_\_\_\_\_. 2003a. "Migración y seguridad nacional en las fronteras sur y norte de México", ponencia presentada en el "1er. Encuentro internacional sobre desarrollo e integración regional en el sur de México y Centroamérica", organizado por Ciesas, Ecosur, Unicach, Unach, gobierno del estado de Chiapas, Fundación Ford y Creedla-Iheal, los días 4, 5 y 6 de junio de 2003 en el Auditorio "Manuel José de Rojas" de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chiapas, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "La contraquerrela a la 'Guerra de Red Social' del movimiento zapatista: la nueva estrategia de contrainsurgencia del Pentágono estadounidense", ponencia presentada en el "Primer encuentro hemisférico frente a la militarización", San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, 6 al 9 de mayo.
- Scott, Fanny, 1987. "Illegal Immigration Tied in With Drugs, Meese Says", *Los Angeles Times*, January 23.
- "Sociedad para la prosperidad". 22 de marzo de 2002, Monterrey, Nuevo León. (Firmada por George W. Bush y Vicente Fox).
- "Summit of the Americas. Declaration of Principles", *Business America* (The Magazine of International Trade. International Trade Administration, U.S. Department of Commerce), Vol. 115, Number 12, December 1994, pp. 5-7.
- Tamayo, Eduardo, 2004. "Cumbre de Monterrey: Discrepancias de fondo", *Servicio Informativo "Alai-amlatina"*, Quito, Ecuador, 14 de enero.
- Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001, Public Law 107-56-Oct. 26, 2001. U.S. Printing Office, Washington, D.C.

---

# 2

Alain  
Joxe

**Macro-  
militarización  
de la macro-  
economía global  
y la micro-  
paramilitarización  
de la economía  
nacional**

---

**Alain Joxe**

Graduado en Historia y Geografía. Máster en Historia Antigua. Ph. D. en Sociología política y estrategias. Director del Grupo de Sociología de la defensa de la Escuela de Altos Estudios Sociales. Ehes, Cirpes, Paris.

*E-mail:* [joxe@ehess.fr](mailto:joxe@ehess.fr)

La bipolaridad Este-Oeste estructuraba un sistema de dos economías opuestas y dos imperios militarizados, amenazándose recíprocamente de una destrucción nuclear, en una carrera armamentista de dimension macro-económica, de hecho regulada por una convención más que tácita, desde la crisis de los cohetes de Cuba de octubre de 1962.

Ambos adversarios trataban de ganar terreno en el Tercer Mundo, considerado neutral, mediante estrategias indirectas, no nucleares, tanto político-militares como político-económicas.

Esta “carrera-guerra” fría, la perdió la URSS bajo Reagan, y se evidenció con la caída del muro, después de la primera guerra de Irak. Desde la caída del imperio soviético, hubo una serie de cambios tan profundos en el sistema internacional, que hoy estamos viviendo casi en otro mundo. El “mundo global” –si se puede usar este pleonasma–, es producto de una metamorfosis estratégica impresionante en la escala histórica de la humanidad.

Con este artículo quiero introducir problemáticas generales sobre las formas de desorden violento que mantiene la nueva configuración imperial a varias *escalas*, sin profundizar en situaciones micro-sociológicas específicos en Colombia o Palestina o Irak, pero sí aludir y contribuir a la comparación no sólo del *método*, sino de semejanzas empíricamente observadas, entre causas, pautas, actores y objetivos de guerras locales ubicadas en continentes muy alejados unos de otros.

La macro-micro-militarización electrónica del sistema *central* produce efectos comunes en conflictos *locales*, que todavía tienen que ser estudiados con precisión académica.

### **Una metamorfosis estratégica**

La desaparición del *Otro* localizado, del enemigo militar auto-designado “el socialismo en un solo país” de Stalin, constituye un choque político.

En 74 años (1917-1991, una tercera parte de toda la historia de Estados Unidos), el enemigo “comunista” estructuraba la representación del mundo de los norteamericanos, con la excepción de cuatro años de la alianza antinazi, de 1941 al 1945.

1. Esta desaparición creó, durante diez años, algo así como una “angustia *identitaria*” en Estados Unidos. Pero tenemos que dar a este cambio una definición más estratégica que psicológica.

Ya en el tiempo de la segunda presidencia de Clinton –pero de manera caricaturesca, con la presidencia de Bush hijo–, después del atentado de las dos torres, la representación estratégica de Estados Unidos, de sus intereses, de sus alianzas, de sus enemigos, sufre una metamorfosis profunda, apuntando hacia un unilateralismo y una definición autista y militar del liderazgo.

2. En la misma época, también ocurre una metamorfosis económica (neoliberal), con la aceleración de la transnacionalización del capital al nivel global y la hegemonía de la especulación financiera sobre la economía industrial.
3. Se nota en el mismo período una correlación con la banalización de la revolución electrónica y sus aplicaciones prácticas, tanto en el plan económico como en el plan militar.

Los problemas teóricos que surgen, al fin de la bipolaridad, constituyen una revolución estratégica total: militar, política, económica, tecnológica. Toca todos los niveles de *hardware* y de *software*.

El imperio global es único (por primera vez en la historia); tiene un líder militar, un *centro* (Norteamérica, Europa, Japón) y varias periferias económicas (Latinoamérica, Rusia, Gran Medio-Oriente, África subsahariana, India, Asia del sur-este, China).

En este contexto surge la pregunta: ¿El imperio norteamericano sería *sobre todo económico*, o *sobre todo militar*? O más bien, esta pregunta no tiene sentido, y se trata, de hecho, de definir con precisión *el modo de articulación entre el poder económico y el poder militar* en el sistema mundial.

¿Qué pasa en la misma frontera entre estos dos poderes, que surge, en todas las escalas geográficas y temporales, en la nueva dimensionalidad del espacio-tiempo creado por la revolución electrónica?

170

Teóricamente, esta articulación no es una continuación lógica, sino el producto de un trabajo de mediación política. Sólo este trabajo puede traducir la determinación por los factores económicos en decisiones militares (para Gramsci, entre el criterio militar y el criterio económico). En un país, normalmente, una mediación política es necesaria; los intereses de las empresas industriales, comerciales o financieras y los criterios de la acción de fuerza de los militares son coordinados por el Estado. La continuación clausewitziana es un salto controlado (*Fort-setzung*), no una ligación simple como parece decirlo el uso de las raíces latinas (*continuation de cum tenere*).

Ahí viene el examen de la dificultad propia de la transformación del *espacio tiempo* por la modernización electrónica.

La "Revolución en los Asuntos Militares", RMA (*Revolution in Military Affairs*) hace posible pensar en realizar punterías de alta precisión en "tiempo real" a escala mundial, tanto en lo relacionado con las acciones militares como en lo relativo a las decisiones financieras.

### **Las guerras de la transición**

Es cierto que empezó este proceso ya bajo Clinton, pero la visión imperial sigue siendo una estrategia esencialmente económica y pacífica; Estados Unidos no participa con mucho gusto en guerras y proyecciones de fuerza. En Yugoslavia no

tenía intereses económicos, y quería dejar los europeos encargarse del conflicto político complejo de sub-balkanización. Pero, cuando interviene, al final de la catástrofe serbo-croata y bosniaca, imponen su voluntad sin consultar a los aliados ni la ONU. En el Kosovo este unilateralismo fue aún más claro, especialmente porque la Unión Europea ya empezaba ser más unida, y tenía una visión militar propia para salvar a la población civil de la masacre y del exilio.

Washington rechazó en Kosovo la acción militar-humanitaria de fuerzas terrestres, recomendadas por Inglaterra y Francia para neutralizar los planes de purificación étnica de Milosevic. Los bombardeos aéreos limpios no pudieron salvar a la población de las exacciones serbas, y los albaneses, mayoritarios en la provincia, conocieron a su vez una “ida y vuelta” terrible con expulsión, masacres y violaciones.

Sólo cuando la UCK (ejército de la resistencia de los Kosovares, ayudada por la CIA) logró fijar en el terreno (cerca del monte Pastrik, en la carretera hacia el Montenegro) unas unidades serbias en formación de combate terrestre, pudo actuar directamente la fuerza aero-satelital de la OTAN en contra de la concentración vulnerable del ejército serbio. En pocos días, bajo una presión rusa más bien “de adorno”, renunciaba Milosevic a toda acción militar, saliendo rápidamente de Kosovo para no perder todo su ejército.

Las intervenciones en Yugoslavia, sin apoyo de las Naciones Unidas y con el uso de la OTAN (más como “empresa de servicios” que como alianza política), fue una primera demostración del fin de la guerra fría y del fin de las alianzas de la guerra fría, dejando a Estados Unidos como actor prepotente y ya no como *primus inter pares*.

171

### **Los “objetos” paradigmáticos del contacto estratégico económico-militar**

Para entender cómo funciona el Imperio fuera de las alianzas políticas, como *regulación del contacto violencia/economía*, a escala global, *sin tener que pasar por la mediación de lo político*, es necesario construir una lista de objetos empíricos que combinen las características siguientes:

- Objetos que constituyen *per se* un factor económico global de importancia macro-estratégica trans-estatal.
- Objetos que constituyen en sí un factor militar global.
- Objetos macro- o micro-, que sirven de articulación concreta entre lógica militar y lógica económica. Es decir, un lugar material de predación de producción o de transferencia o comercialización que sea vulnerable o sensible a una amenaza de destrucción militar; es entonces un lugar de posible regulación violenta de la economía.
- Objetos que forman parte de la producción económico-militar (industria, comercio de armas).

Cuatro “objetos” correspondientes a estas características vienen sin dificultad a la mente, y se puede afirmar que siempre uno u otro está presente en las zonas de conflicto permanente.

A. Petróleo

Es a la vez una materia prima, un flujo de energía, un elemento clave del sistema financiero internacional del US\$ (llamado por ciertos economistas el “*oil exchange standard*” sucesor del “*gold exchange standard*”). El petróleo es un factor macroeconómico y macrofinanciero, localizado y, por tanto, vulnerable a todo tipo de acción violenta de proximidad.

B. Yacimientos y flujos de mano de obra desplazada y barata

Sus flujos, para la regulación de los costos de producción, tienen que ser creados, canalizados y fijados por fuerza a distancia del centro, en los “suburbios del mundo desarrollado”, y eso en todas las escalas geopolíticas (Palestina-Israel, México-Estados Unidos, Sahara/Marruecos-España).

C. Narco-agricultura, narco-economía, narco-violencia

El papel macroeconómico de los flujos de ganancias ilegales “lavadas” en el sistema bancario mundial juega a la vez sobre el mercado y sobre el control violento del mercado (Pakistán/Afganistán, Colombia, México...).

D. Industrias de armamentos (evidente); ejércitos como empresas privadas (evolución reciente).

**El factor teo-estratégico**

Si vuelve a ser aceptable la idea de que Dios quiere cruzadas o guerras santas, la teología vuelve a ser un factor real político-militar y macro-estratégico. Crea la posibilidad de reclutar combatientes voluntarios para dar su vida a cambio de la vida eterna, lo que rebaja los costos. Este factor llegó a ser un elemento importante en las representaciones estratégicas de Estados Unidos. En el equipo de Bush hay un cierto número de bautistas del sur convencidos de que Bush ha sido ungi-do por la Gracia. El islamismo salafista y terrorista, escogido como enemigo glo-bal, refuerza la lógica del conflicto sin fin, sin límites en el tiempo y el espacio, lo cual no es aceptable política ni racionalmente, sino por espíritus religiosos que trabajen en la perspectiva del fin del mundo.

Se debe anotar a la vez que existe una teología pionera de *la tierra prometida*, en común entre el protestantismo y el sionismo ofensivo militante, y que esta representación constituye uno de los fundamentos de la alianza estratégica asimétrica entre Israel y Estados Unidos.

En estos sub-estratos religiosos, de origen neolítico, las creencias son más fuer-tes que la verdad. Escogió el presidente Bush apoyarse en dos mentiras estratégi-cas (Saddam = Bin Laden; Saddam trata de construir armas de destrucción masi-va), y logró de este modo engañoso conseguir un apoyo popular para una guerra

legítima del Bien contra el Mal. Se vuelve frágil la creencia, no sólo porque las investigaciones demuestran que las dos acusaciones fueron falsas, sino también porque la guerra sin aliados cuesta mucho.

### **Despolitización de las guerras “fronterizas” Norte-Sur**

Finalmente en Yugoslavia, ya bajo Clinton, en Afganistán y sobre todo en Irak, Washington actuó sin mandato internacional político-militar y económico claro. El resultado es un aislamiento concreto de Estados Unidos, tanto en el plan político como logístico-militar, y su incapacidad de conseguir tropas aliadas suficientes para consolidar la situación en tareas de posguerra –de mantenimiento del orden, y menos, de reconstrucción del orden público–. Se está violando así en dos aspectos el derecho internacional común: el que crea la obligación al poder ocupante –aun sin mandato de la ONU– de mantener el orden y proteger la vida de la población civil, y el de respetar la Carta de las Naciones Unidas y las convenciones de Ginebra. Además, a los estadounidenses les puede costar mucho en términos financieros, en la medida en que para hacer uso de servicios logísticos o policiales tienen que apoyarse en reservas o Guardias Nacionales mal entrenadas, o incluso reclutar mercenarios, a través de nuevas *empresas de guerra*, sociedades por acciones, *cotizadas* en bolsa, que surgen en el ambiente neoliberal, con la privatización de varios componentes de la función estatal tradicional de los estados-naciones. Se puede hablar en Irak de una experimentación en la paramilitarización del poder policial y militar. Pero también Israel aparece, en la literatura militar norteamericana, como un campo de experimentación para la modernización de la “guerra urbana” del futuro.

173

A pesar de sus causas totalmente distintas, de diferencias profundas en la cualificación religiosa o ideológica de las fuerzas opuestas, es legítimo comparar Israel/Palestina y Colombia/Colombia, e Irak/Estados Unidos, en cuanto son conflictos regionales paralizados por la globalización de las estereotipadas representaciones estadounidenses. Especialmente se nota el paralelismo cuando, después del proceso de paz, en la administración Clinton, volvieron los tres lugares hacia un proceso de guerra absoluta, con la presidencia de Bush.

También se puede comparar México con Marruecos, en cuanto ambos son estados-naciones con fuerte tradición e identidad cultural, tocando la frontera “natural” (Arizona, Río Grande; Sahara, Gibraltar) del norte desarrollado, son ambos zonas de emigración hacia el norte y también *glacis*, zonas de retención o de transición de la mano de obra migrante llegando del “sur” lejano (toda América Latina de un lado, toda África del otro).

El cambio de estrategia corresponde a la preferencia para la represión violenta de los efectos sociales y no al ataque de las causas. Una representación tan burdamente despolitizada y técnico-militar se explica por la mutación global de la revolución electrónica que cree en la ilusión de un poder represivo permanen-



te, a la vez global y detallado. Se sustituye la sutileza del poder tecno-militar por la sutileza del pensamiento político.

También corresponde la invasión medieval de unas creencias tanto del lado de los islamistas como de los bautistas del sur de Estados Unidos al hecho de que identidades estratégicas “globales” de los dos campos pueden manifestar un fanatismo global ilimitado, *homomorphie*: tiene sentido de poder tecno-militar global, pero sin relación con un poder político-económico realista.

El efecto más negativo es el que impide la búsqueda de soluciones regionales o locales concretas, transformando todo tipo de actor violento (no militar) en la categoría única de “terrorismo”. El guerrillero local se lo califica como un enemigo global, un pedacito del mal absoluto que el Imperio se compromete a aplastar, sin negociar, en una guerra sin fin.

En la misma dinámica de cambio sistémico se debilita el peso de los estados-naciones democráticos, los cuales, en sí, son atados o *naturalizados*, vinculados con la búsqueda de soluciones razonables para restaurar la paz con los vecinos.

Hay distancia creciente entre las pautas estadounidenses y las pautas europeas de seguridad y estrategia militar.

En efecto, cada vez con mayor claridad se hace evidente que la acción estadounidense tiene pautas novedosas y contrarias al interés global y regional de los países de la Unión Europea.

La diferencia no es puramente doctrinaria, jurídica o moral. En el fondo, es una pauta necesaria para los europeos mantener una definición precisa de las reglas del juego en términos de *vecindad*. Distancia y proximidad, amistad o conflicto son problemas de vecinos, de fronteras de soberanías y de respeto recíproco desde siglos, pero hoy también, en la medida en que las naciones europeas manejan el material de construcción de la transnacionalización y del mantenimiento de criterios sociales en la economía de mercado.

La paz es paz con estados vecinos, en una región que no tiene límites naturales como la Isla “América del Norte”, con su única frontera de México. Choca la definición del orden internacional y de la paz de los europeos, con la definición norteamericana que pretende dominar redes de poder y de intereses globales con fuerzas militares globales, a partir de Bush hijo, lo que es coherente con la búsqueda constante de la *diminutio capitis* de los estados como tales.

Al contrario de Europa, Estados Unidos:

- A. Ya no busca más la solución regional y local de los conflictos armados por la negociación y los procesos de paz entre los protagonistas locales (fin de los procesos de paz de Israel-Palestina, de Colombia, de Corea).
- B. No encuentra (con la excepción de Inglaterra) y no busca más (como antes) la alianza de varios países para apoyar sus opciones diplomáticas o jurídicas y conseguir así un apoyo político-militar significativo o una mediación activa

de parte de estados aliados, capaces de mandar tropas o desempeñar un papel diplomático específico.

- C. Propone en lo estratégico-dogmático una “doctrina” de “guerra preventiva” o “preemptiva” unilateral, contraria al derecho internacional, especialmente si se trata de guerras internas, y contraria al buen sentido, si se trata de guerra internacional real.
- D. Busca la micro-militarización tanto como la macro-militarización, es decir, la militarización a todos los niveles de la acción violenta, del asesinato de responsables populares, la masacre por bombardeo de masa, llamando todas estas acciones “guerra contra el terrorismo”, aun si sus operaciones militares (o las de sus aliados locales) conllevan acciones terroristas (con víctimas en la población civil inocente) de parte de los ejércitos regulares.

También con el uso de fuerzas paramilitares para la represión, se usan de manera banalizada el asesinato selectivo y las represalias colectivas en contra de la población civil, incluyendo mujeres y niños, y la tortura como política policial, a pesar de las convenciones internacionales.

Para los europeos, todavía poco unificados en el plan político-militar, las opiniones ya consideran con un ojo crítico la alianza norteamericana de la ultramodernidad electrónica con el fanatismo religioso. Por una larga tradición, incluso en las capas superiores, se prefiere una política racional sin fanatismo: ¿Sería un accidente la configuración bi-sectaria de la guerra de los bautistas del sur con los islamistas de El Qaeda, más que una configuración duradera? ¿O pudiera, por el contrario, la visión norteamericana provocar y cuasi-orquestrar una ola gravísima de terrorismo y de contra-terrorismo policial global? Una evolución de este tipo favorecería a largo plazo la consolidación de un tipo nuevo de “fascismo global”, una especie de neocolonialismo pulverizado.

Paralelamente, la ideología absoluta de la desregulación neoliberal impide, o trata de impedir, toda solución que favorezca unas dinámicas más redistributivas en la economía regional; Europa, en su misma ley de agregación casi federal, tiene por objetivo una *perecuación* socioeconómica que tiende a borrar las desigualdades excesivas dentro de sus fronteras –una regulación socioeconómica regionalizada y concertada de los efectos malos de la globalización absoluta–. La trascripción de un poder nacional soberano mínimo en lo político-social proyectado en el plan de la gran región continental. Este modelo genera influencia quizás en el Mercosur, que pretende desarrollar este tipo de opción distinta de la representación puramente neoliberal de ALCA.

Se puede pensar que el debate estratégico mayor de los años venideros va ser este debate sobre la morfología de los límites capaces de mantener modos de regulación nekeynesianas en el ambiente de la globalización. Sin esta representación del futuro, la guerra de treinta años –o sin fin al “terrorismo internacional”– podrá llegar al rango prestigioso de una profecía.

---

# 3

Iván  
Franco C.

**Políticas  
neoliberales  
y Plan Puebla-  
Panamá en Yucatán**

---

**Iván Franco C.**

Profesor e investigador del Centro INAH,  
Yucatán. Catedrático de la Universidad  
Mesoamericana de San Agustín (Mérida).  
Doctorado en Ciencias Políticas de la UNAM.

*E-mail:* franco@merida.podernet.com.mx

## Introducción

En reunión celebrada a fines de junio de 2003 en Villahermosa, Tabasco, apenas tres años después del montaje autoritario del Plan Puebla-Panamá (PPP)<sup>1</sup>, el secretario de Relaciones Exteriores (SRE), Luis Ernesto Derbez (LED), propuso a los gobernadores del sur-sureste de México la discusión sobre el descarte definitivo del PPP, su conversión a un proyecto para el sureste o su relanzamiento publicitario tal como fue concebido<sup>2</sup>.

---

1. En la página web del BID-Plan Puebla Panamá se lee que los proyectos base de este plan "fueron elaborados en base de los proyectos preparados por la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en ocasión de la Reunión del Grupo Consultivo Regional de Centroamérica... en Madrid, España, el 8 y 9 de marzo de 2001 y por la Presidencia de la República de México... Estas propuestas fueron consideradas... como elementos para formular una estrategia consensuada para la transformación y modernización de la región". El 12 de marzo de 2001 en la residencia oficial de Los Pinos fue presentado por Vicente Fox el Plan Puebla-Panamá (PPP) como una estrategia para que salga de su miseria la región más pobre del país (nueve estados con sus 28 millones de habitantes), más seis naciones centroamericanas con 37 millones de habitantes. Sus ocho directrices eran promover el desarrollo sustentable y el humano, fomentar el turismo y el comercio regional, prevenir y mitigar desastres naturales, integración vial e interconexiones energética y de telecomunicaciones. El documento oficial que presenta el PPP dice textualmente que "se propone un nuevo esquema de desarrollo regional que, partiendo de la premisa de que el desarrollo es de las personas o no es desarrollo, contempla, entre otros, nuevas políticas públicas para el desarrollo humano (prestando especial atención en el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas), la lucha contra la pobreza y la promoción de la inversión y el desarrollo productivos, la realización de inversiones estratégicas en infraestructura que permitan a la región comunicarse mejor y aprovechar las potencialidades inscritas en los tratados de libre comercio de México, una nueva política de precios y tarifas de bienes y servicios por el sector público y programas para el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental del crecimiento económico". Véanse análisis amplios sobre el PPP en Alejandro Álvarez *et al.*, *Economía política del Plan Puebla Panamá*, México, Itaca, 2002; Alberto Arroyo Picard, *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en México: Lecciones para la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*, México, Impretei, 2001.

2. "La SRE no podrá asumir ahora el Plan Puebla-Panamá", *Diario de Yucatán*. Sección Nacional-Internacional, 20 de diciembre de 2002, p. 12. Por la reducción del 21% en términos reales al presupuesto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) para el próximo año, esta dependencia carecerá de capacidad para asumir la Coordinación del Plan Puebla-Panamá (PPP), informó hoy Jorge Lomónaco, oficial mayor de la cancillería. En meses pasados la Presidencia de la República anunció que la Coordinación del PPP sería transferida a la SER, para lo cual se le asignó una partida de 50 a 60 millones de pesos. Lomónaco indicó que después de hacer un análisis presupuestal "no nos podemos hacer cargo (del mecanismo)". Entrevistado en sus oficinas de Tlatelolco, el oficial mayor de la SER indicó que aún se analiza entre las opciones de cerrar embajadas de México en el exterior o recurrir a los fondos consulares para compensar la reducción de 399 millones de pesos del presupuesto respecto a este año que concluye. Lomónaco anticipó que la Cancillería tendrá el año que viene un déficit de \$500 millones si pretende mantener el mismo nivel de operación que tuvo durante este año. La transferencia del PPP, que se encontraba en la estructura de la Presidencia de la República, ha tomado más tiempo del esperado y aún está terminando de instalarse en la Cancillería, pero los recursos aún no llegan a la

El tono de la consulta realizada por el funcionario estatal a los gobernadores locales parece haber estado marcada por cierto fastidio de la SRE hacia la instalación del PPP, pese a que su actual coordinador, Herbert Taylor, declaró días después que el plan “no está estancado”<sup>3</sup>. Los gobernadores del sureste mexicano, ante la falta de difusión del PPP, insistieron sin embargo en la tercera opción. Lo hicieron un tanto ansiosos de no tirar los acuerdos del proyecto<sup>4</sup> “estelar” del gobierno foxista, o quizás obnubilados por las vigentes promesas de arribo de grandes flujos de capitales que supone su reactivación. Esto, a pesar de que se ha constatado (casos de Chiapas como de Yucatán) la amplia gama de críticas y rechazos surgidos contra esta estrategia transnacional de “impulso del crecimiento y desarrollo” del deprimido sureste mexicano<sup>5</sup>.

Quizá la actitud ambigua del gobierno federal responde a esas mismas condiciones de estancamiento y silencio en que ha caído la difusión y concreción del PPP. De aquí que los autores originales involucrados en su promoción para México (el presidente Vicente Fox Quesada, su equipo de planeación estratégica y desarrollo regional dirigido por Carlos Flores Alcocer<sup>6</sup> y los agentes de los monopolios

---

dependencia, aseveró. En este sentido, consideró que pese a que en el presupuesto están considerados entre 50 y 60 millones de pesos para el PPP, se requieren mucho más recursos para impulsar programas sustantivos y echar a andar el proyecto. El Congreso de la Unión aprobó un presupuesto de 3.444 millones de pesos para el año próximo, cifra menor a los 3.843 millones que recibió en 2002.

3. Reforma, *Deciden enfocar el Plan en desarrollo humano*, 18 de julio de 2003 (Internet).

4. “Compromiso continental: combatir la pobreza y defender la democracia”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, p. 1. El 16 de noviembre de 2002, en Bavaro, República Dominicana, los países iberoamericanos emitieron hoy una declaración especial sobre el Plan Puebla-Panamá, impulsado por el gobierno mexicano, en la XII Cumbre Iberoamericana. Tomamos nota de la importancia que representa el Plan Puebla-Panamá para la integración y el desenvolvimiento de los países centroamericanos y la región sur-sureste de México. Estamos comprometidos a superar las desigualdades generadas por la pobreza de una mayoría y la riqueza de una minoría –afirmó el mandatario dominicano (Hipólito Mejía) en el discurso de clausura de la cita presidencial, que desde el viernes reunió en esta localidad turística a jefes de Estado y de gobierno de 21 países.

5. “Reclamaciones”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, 27 de junio de 2003, p. 1. Testigos del encuentro informaron que todos los gobernadores reclamaron a Derbez el incumplimiento de las obras y los programas anunciados por el gobierno de Vicente Fox en el PPP. (El gobernador de Yucatán) Patricio Patrón Laviada subrayó que es necesario tener las bases bien sólidas para evitar que fracase el Plan. Uno de los acuerdos fue que la próxima semana los enlaces de los gobiernos estatales junto con el subsecretario para América Latina y el Caribe, Miguel Hakim Simón, se reunirán para realizar planteamientos específicos de proyectos concretos que permitan al plan decidir los incentivos requeridos, los proyectos concretos de nivel regional y la planeación necesaria para la coordinación.

6. “Presenta un país color de rosa”, *Por Esto!*, La República, 26 de junio de 2003, p. 3. Fue en la reunión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), celebrada en Cuernavaca, Morelos, el 25 de junio de 2003, donde el presidente Vicente Fox aprovechó para anunciar que el actual coordinador de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia, Carlos Flores Alcocer, será el nuevo embajador de México en la OCDE.

internacionales que los respaldaron), pretendan generar en atención a las demandas de los ejecutivos estatales sureños, mejores condiciones para que esta “iniciativa presidencial”<sup>7</sup> aterrice en sus metas originales. Es un hecho que un trienio después de su anuncio nacional e internacional, el PPP se ha aplicado a cuentagotas en la mayor parte del área geopolítica concebida para atraer la máxima inversión disponible.

Decenas de organizaciones sociales y analistas especializados han evidenciado desde entonces la ineficiencia operativa y social de este proyecto macroeconómico<sup>8</sup>. Han mostrado, además, la inexistencia de estrategias nacionales y regionales para sustituirlo con planes de desarrollo alternativo fundados en modelos sustentables para los estados y países de la agobiada región mesoamericana<sup>9</sup>, así sea para montarse definitivamente al PPP por considerarlo sólo una estrategia más de las gran-

---

7. “Se harán varios cambios al Plan Puebla-Panamá”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, 27 de junio de 2003, p. 1. Tras cuatro horas de discusiones, reclamaciones y propuesta de los ocho gobernantes del sureste del país, que exigieron que se concreten las obras del Plan Puebla-Panamá (PPP), el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, admitió como válidas las inconformidades y anunció un “relanzamiento” del proyecto. Por unanimidad, los gobernadores votaron a favor de que siga como PPP, ante la propuesta del canciller de extinguirlo o cambiarle la denominación para que fuera sólo un programa regional del sureste y separar a los países centroamericanos. Derbez Bautista encabezó una reunión privada con los gobernadores de Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Quintana Roo y Tabasco –el de Campeche no asistió–, y al final personalmente dio a conocer que se iniciarán los trabajos con todos los involucrados para replantear qué programas y obras se incluirán en ese proyecto para presupuestarlos en el ejercicio fiscal de 2004.

8. *Ibidem*.

9. “La perfección de Fox”, *Por Esto!*, La República, 3 de julio de 2003, p. 11. Falto de una práctica de autoanálisis (el 2 de julio de 2003, en el festejo del tercer aniversario de su triunfo el 2 de julio de 2000), el presidente negó ante los medios de comunicación que en su gobierno haya habido errores en estos años de administración. Todo lo contrario, dijo “el país en el que vivimos es otro y mejor”. Históricamente, lo que ocurrió aquel domingo 2 de julio de hace tres años fue el principio del final de un régimen político marcado en su última etapa por la corrupción, el engaño y los asesinatos. A Fox le tocó estar al frente de un largo proceso de lucha social que inició desde la década de los cincuenta con el movimiento de los ferrocarrileros y que en los sesenta y setenta se expresó en la guerrilla de grupos urbanos y campesinos que buscaban un cambio radical en el sistema político, económico y social de México. La mayoría de los que votaron por Fox hace tres años, lo hicieron convencidos de que ya era necesario darle la vuelta a la historia de los gobiernos priistas déspotas y autoritarios. Estaban seguros de que ya era la hora del cambio y así lo manifestaron en las urnas. Fox sólo dice ahora que no ha habido errores en su gestión cuando desde el principio no actuó como lo esperaban los millones de ciudadanos, quienes deseaban que empezara con actos de gobierno que marcaran el inicio del “cambio”. Ninguno de estos actos ha ocurrido en los Estados del sureste de México, y el Plan Puebla-Panamá es tan sólo el ejemplo regional de cómo Fox no cumplió las promesas de un crecimiento económico del 7% y tampoco de millones de empleos generados por la gran visión empresarial detrás de éste y otros planes oficiales.

des transnacionales cuya mira es apropiarse y explotar la vasta riqueza natural, social y cultural del gran ecosistema sur-sureste de México y Centroamérica<sup>10</sup>.

La reunión en Villahermosa pudo ser, sin embargo, la ocasión anhelada por el gobierno de Vicente Fox para evaluar y ponderar las acciones oficiales del PPP, el estado de la integración industrial y comercial del área económica más deprimida de nuestro país y de la zona centroamericana. Sin embargo no fue así. La mayoría de los asistentes tenía muy poco qué decir respecto a buenas cuentas del Plan, además de que sólo se consideraba en condiciones de “solicitar más obras y servicios” de los que se habían realizado en sus entidades, varias de ellas al margen de los propios objetivos del PPP<sup>11</sup>.

Pese a esto, los gobiernos locales involucrados expresaron su beneplácito porque el plan por fin pudiera materializarse. Quedó manifiesto entonces que los gobiernos de los estados mexicanos involucrados en el plan asumen como viables los acuerdos políticos y financieros internacionales signados por el gobierno federal; que están también ajenos y dependientes a los compromisos de los organismos mundiales y grupos multilaterales para el cambio estructural contra la marginación y la pobreza. En consecuencia, nuestra hipótesis discute, a partir del conocimiento de la realidad yucateca, si estas entidades mesoamericanas avanzaron sustancialmente por efecto de la inoperancia del Plan Puebla-Panamá, y si se mantienen económicamente a expensas de “acciones emergentes internacionales” dadas las omisiones programáticas en que incurren sus propias autoridades para definir con autonomía políticas económicas locales o sublocales<sup>12</sup>.

182

10. Armando Bartra, “Hacia una nueva colonización del sureste”, en Alejandro

Álvarez, *et al.*, *Economía política del Plan Puebla Panamá*, México, Itaca, 2002, p. 82.

11. “Quejas por exclusiones de un programa social”, *Diario de Yucatán*, Sección Local, 29 de junio de 2003, p. 22. En entrevista en Halachó (Yucatán), el jefe del Ejecutivo (Patricio Patrón Laviada) informó que en el replanteamiento integral del Plan Puebla-Panamá su gobierno propondrá obras que no busquen únicamente obtener recursos sino que se conviertan en polos de desarrollo regional. El problema del Plan Puebla-Panamá es que las entidades mexicanas buscaban jalar agua a su molino sin tomar en cuenta la integración con Centroamérica. Los otros países sí entendieron el objetivo –explicó–. El plan tiene que ser analizado, para que de nuevo busque el desarrollo estratégico de esta región del continente –señaló el gobernador.

12. “Cinco objetivos en un acuerdo sobre el Plan Puebla-Panamá”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, 27 de junio de 2003, p. 18. Según esta nota, al opinar sobre el encuentro (celebrado en Tabasco), el gobernador de Quintana Roo, Joaquín Hendricks Díaz, declaró que abrió nuevos caminos para desarrollar el Plan Puebla-Panamá: “Confiamos en la responsabilidad y el compromiso que asumió el canciller para relanzar el Plan en su capítulo México y fuimos claros al expresarle que requerimos de rapidez en la respuesta del Gobierno Federal”, –afirmó. El funcionario indicó que los gobernadores de la región “propusieron definir su planeación con proyectos concretos y esenciales que coadyuven a la integración económica con Centroamérica”. En ese sentido, estableció en un comunicado que la reunión a la que también acudieron gobernantes de Puebla, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Yucatán, Tabasco y un representante de Campeche “fue una revisión crítica de los alcances y logros del PPP. Nos comprometimos a definir lo que se requiere para desarrollar los proyectos y programas en el proyecto nacional”.



## El PPP, ¿en manos de quién?

Sin lugar a dudas, en la reunión de Villahermosa el gobierno de Vicente Fox confeccionó una falsa salida ante la improbabilidad y parálisis actual del PPP, y puso esta resolución en manos del canciller Derbez: si los gobernadores del sureste de México aceptaban la primera opción, se procedería de inmediato al descarte del plan. Pero si no lo hacían, a la brevedad posible se realizaría una nueva campaña publicitaria para limpiarle la imagen y tratar de concertar nuevos términos con los líderes y dirigentes de los países centroamericanos, algunos de éstos, claramente escépticos de las bondades del PPP<sup>13</sup>.

Más que preocupado por los errores políticos y burocráticos detrás de la inoperancia de este proyecto geoestratégico del BID, que en su faceta publicitaria se presenta como “proyectos base por SICA y la presidencia de México”<sup>14</sup>, el gobierno federal de Vicente Fox sólo evidenció inquietud por los mensajes y las fechas de su nueva proyección publicitaria<sup>15</sup>, sobre todo si se considera que no cumplieron

---

13. “El Plan Puebla-Panamá en veremos”, *La Prensa, El Diario de los Nicaragüenses*, Economía, 25 de enero de 2003, p.1. En tanto, el economista Alejandro Martínez Cuenca consideró que el actual planteamiento del PPP es una ilusión debido a que no existe el financiamiento adecuado. “Cuando nos presentan que el Plan Puebla-Panamá tiene sólo en tema de carreteras, para mencionar uno, más de 1.750 millones de dólares sin financiar, entonces yo digo que es una ilusión, a no ser que México -que es el que ha acuñado la frase Plan Puebla-Panamá- quiera poner gran parte de ese financiamiento”. Apuntó que si bien es cierto que el PPP está enfocado a que los países de la región centroamericana trabajen más coordinadamente en sus planes de desarrollo, “yo creo que hay que saludar que se mantenga ese espíritu, pero con realismo”. Pero Leal aseguró que hay proyectos que ya cuentan con respaldo financiero, como por ejemplo la interconexión energética, para la cual todos los países tienen financiamiento. Mientras, Terán recomendó que es necesario comenzar a platicar con las comunidades que se verían involucradas en la elaboración de proyectos.

14. BID, *Plan Puebla Panamá*, <http://www.iadb.org/ppp/project/index.asp>; p. 1.

15. En la reunión efectuada en esta ciudad (Villahermosa, Tabasco), el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez Bautista, y los gobernadores del sureste acordaron cinco puntos para el “relanzamiento” del Plan Puebla-Panamá:

- 1) Definir un programa de difusión que permita tanto a la ciudadanía como al empresario y a la sociedad civil entender correctamente el propósito, los objetivos de alcance del Plan Puebla-Panamá como un programa de desarrollo regional equilibrado del sureste de México.
- 2) Se establecerá un mecanismo de coordinación permanente entre estados y Federación, como un foro de comunicación y coordinación a nivel de enlaces estatales y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la verificación y el cumplimiento de los acuerdos y proyectos establecidos para la parte mexicana.
- 3) Se establecerá también ese mismo foro de enlace con los diferentes países de Centroamérica que permitan que los gobiernos estatales, el gobierno federal y los gobiernos de los diferentes estados mantengan la visión cohesiva de Mesoamérica como el centro de desarrollo equilibrado hacia el futuro.
- 4) Se buscarán las fuentes de financiamiento alternas a los presupuestos del gobierno federal y de los gobiernos estatales, a fin de que haya recursos frescos del exterior dedicados específicamente a este proyecto Puebla-Panamá.
- 5) Se establecerá un patrón de consulta permanente con la sociedad civil, a fin de entender la preocupación que pueda emanar con respecto al Plan Puebla-Panamá, y dar respuesta adecuada o incorporar los comentarios que procedan dentro de la estructura de coordinación y de difusión del programa Puebla-Panamá.

la expectativa de ganar para la causa neoliberal las gubernaturas en disputa en las elecciones del 6 de julio. A decir verdad, ni el presidente Fox ni el secretario Derbez, mucho menos los gobernadores mexicanos, se atreven a explicar lo que sucede en realidad ante la opinión pública. Por supuesto que no pretenden criticar en los medios el programa neoliberal (inversiones, expropiaciones, privatizaciones, y demás) que representa el Plan Puebla-Panamá<sup>16</sup>.

En contraste, varios de ellos objetan a la primera oportunidad que si este proyecto no ha podido desplegarse del todo es debido a los atentados terroristas del 11 de septiembre, por los conflictos internacionales de Afganistán e Irak, la prolongada recesión norteamericana, el micrométrico crecimiento a nivel mundial, y el rechazo de la vigente clase política “retrógrada” al impulso de reformas estructurales en los estados de Puebla, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán<sup>17</sup>. No faltan, por tanto, los argumentos de perfil tecnocrático que mencionan la falta de voluntad política de las oposiciones priistas o perredistas en el sureste mexicano, la “inexplicable” desconfianza de los inversionistas extranjeros al gobierno de Fox y las “indeseables” resistencias sociales a sus iniciativas modernizadoras. Todos en conjunto son vistos como “sus principales obstáculos”<sup>18</sup>.

---

16. Bartra, *op. cit.*, p. 86. El 24 de junio de 2003, el presidente Vicente Fox Quesada realizó una gira de trabajo por Yucatán y Quintana Roo, dos de los estados mexicanos adscritos al Plan Puebla-Panamá, donde defendió su política económica para impulsar el desarrollo del país y resolver el problema de la pobreza en el sur-sureste de México. En su discurso ante la II Convención Anual de la Red Internacional de Competencia Económica, en Mérida, ante autoridades y expertos de 50 países, y sin hacer mención de este proyecto neoliberal, Fox insistió en que gracias a las políticas de libre mercado, mejoró el ingreso de los mexicanos. Véase “Mejoró el ingreso del 80% de los mexicanos dice Fox”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, p. 1: “En su visita a Mérida y Cancún, el presidente Vicente Fox se refirió de nuevo al polémico tema de la pobreza y afirmó que durante su administración se ha logrado una mejoría en el ingreso del 80% de las familias mexicanas, particularmente de las más necesitadas”. En Mérida, subrayó que en los últimos tres años el ingreso per cápita en México aumentó a 6.250 dólares, “cuando nunca antes había pasado de 4.000. Gracias a la apertura y el esfuerzo comercial, hoy México va encontrando su camino al progreso”, aseveró, en el discurso de veinte minutos que dirigió ante unos 400 asistentes. En su discurso, Fox hizo un recuento de los logros económicos de su administración y reiteró su propuesta de eliminar en todos los países los subsidios a la producción, particularmente en el sector agropecuario, en aras de una mayor equidad en el comercio internacional. Señaló que “es indispensable que todas las naciones demos un gran paso adelante en ese sentido y este mismo año, en la reunión de la Organización Mundial de Comercio, que se realizará en Cancún, tendremos la oportunidad de hacerlo” –indicó. Véase también “El Presidente acatará lo que diga el IFE”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, p. 9. En Mérida, en el marco de la II Convención Anual de la Red Internacional de Competencia Económica, el mandatario afirmó que, con sus tratados y acuerdos con Norte, Centro y Suramérica y Europa, México tiene la red de comercio más extensa en el mundo, que le permite el acceso preferente de sus productos a un mercado potencial de más de 850 millones de consumidores. Hacemos más comercio que todo el resto de los países de Latinoamérica y está en trámite un tratado más con Japón.

Lo cierto es que, por causas que deben encontrarse en general en la volatilidad e inestabilidad de la actual economía mundial, la economía mexicana no es desde años antes de que la Presidencia anunciara las bondades potenciales del PPP, una economía “atractiva” para los grandes flujos de capital extranjero. Ni siquiera confiable para el otorgamiento “fuerte” de préstamos de organismos como el propio BID, pues durante el año 2002 sólo se otorgó al país un total de US\$993,2 millones para desarrollo. En adición, la reciente debacle electoral (6 de julio de 2003) de los modernizadores foxistas y panistas puso en evidencia que grandes franjas de la sociedad mexicana quieren modernidad pero también igualdad económica y justicia social<sup>19</sup>, una demanda que, según estadísticas oficiales de Méxi-

---

17. “Mejóro el ingreso del 80% de los mexicanos, dice Fox”, *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, p. 1. En Cancún (México), el presidente Fox participó en la clausura del XIII Foro Mundial Anual de la International Food and Agrobusiness Management Association, donde repitió varios de los conceptos que mencionó en el evento de Mérida (II Convención Anual de la Red Internacional de Competencia Económica). En ese polo turístico, el mandatario afirmó que en lo que va del año la economía mexicana ya creció 2,3% pero se requieren “mayores esfuerzos” para crear las oportunidades que demanda la población. Ante unas 300 personas, entre empresarios del ramo agroindustrial, investigadores y funcionarios de gobierno, el Presidente indicó que aunque en 2001 el país no creció económicamente, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, en 2002 el crecimiento fue de 1% y en lo que va del presente la cifra es de 2,3%.

18. “El Presidente pide a los empresarios mayor compromiso para el desarrollo de México”, *Diario de Yucatán*, Sección Local, 27 de noviembre de 2002, p. 1. El presidente Vicente Fox pidió a los empresarios del país, anoche en esta ciudad (Mérida, Yucatán), que tengan “una participación más activa y comprometida” para el desarrollo del país y ofreció que su administración seguirá cumpliendo para facilitar y apoyar la iniciativa privada para que crezca y se extienda. En un mensaje ante dirigentes industriales que integran la Concamin, subrayó que el Ejecutivo federal insistirá en lograr reformas estructurales en las materias de energía, laboral, telecomunicaciones y otras que faciliten las condiciones para el crecimiento económico. En respuesta, los dirigentes empresariales que asisten a la reunión anual de la Concamin en esta ciudad afirmaron que la politización de las decisiones y los intereses partidistas frenan las reformas estructurales que necesita el país para alcanzar el desarrollo deseado por el PPP. Pocos consideran que ese atraso se deba a “la falta de oficio político” del Presidente o a la descoordinación entre las dependencias federales. Entre los asistentes estuvieron el gobernador (de Yucatán) Patricio Patrón Laviada; la alcaldesa de Mérida, Ana Rosa Payán Cervera; el secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez Bautista, y el director de Nafin (Nacional Financiera) Mario Laborín Gómez.

19. “De la euforia al desencanto”, *Por Esto!*, La ciudad, 3 de julio de 2003, p. 8. Más que reconocer lo poco que ha logrado avanzar el país en los últimos tres años, sobre todo en el aspecto económico y social, las declaraciones hechas en ese sentido por el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, más bien son consideradas como una estrategia para recuperar la popularidad que tenía al inicio de su gestión, manifestó ayer el director de la compañía Investigación, Docencia y Consultoría Económica (Indyce), Jorge Canché Escamilla. El economista yucateco señaló que a la mitad del actual sexenio se puede decir que los resultados obtenidos por la administración foxista son poco halagüeños, considerando que en los dos últimos años la economía se ha visto envuelta en una recesión, lo que evitó que se alcancen los objetivos planteados el pasado 2 de julio de 2001. El bajo creci-

co, se ha expresado a raíz de que la pobreza y la marginación aumentaron sus índices negativos los años del nuevo gobierno foxista.

### **El PPP versus Planes de desarrollo locales, ¿aterrizaje deseado o imposición asumida?**

#### ***La inversión extranjera directa en el área del PPP en México***

Un indicador contundente sobre quién y por qué se apoyó el PPP como discurso de la entonces emergente autoridad presidencial democrática lo da el análisis de la inversión extranjera del área sur-sureste de México. Para su análisis tomamos como referente básico la inversión extranjera directa (IED) de 1994 a mediados de 2002 en los nueve estados contemplados para la aplicación de dicho plan de “crecimiento y desarrollo”. Los presentamos en orden alfabético, y se destaca en cada caso los momentos de incremento y decremento de la IED; esto, bajo reserva de obtener en un futuro próximo los montos de la inversión nacional (privada y estatal) que en ese mismo lapso y bajo la cobertura discursiva del PPP se hubiesen hecho en la región<sup>20</sup>.

Campeche: entre 1994 y mediados de 1999 presenta una IED de miles de dólares, y alcanza un tope de US\$3,3 millones al inicio del año 2000, para luego caer en forma abrupta y negativa los dos siguientes años, los del arranque del foxismo, aunque luego repunta levemente a partir de 2002 hacia volúmenes inferiores de lo que presentaba al inicio de 1994.

186 Chiapas: presenta un resultado similar al de Campeche, aunque su pico más alto en IED (US\$3,3 millones) lo alcanzó en 1999, sólo para caer en forma abrupta a partir de mediados de 2000 e iniciar un repunte por debajo de lo alcanzado en 1994.

Oaxaca: también con resultados parecidos a los estados anteriores; Oaxaca sin embargo experimentó una caída de la IED mucho antes de que llegara a la Presidencia de la República Vicente Fox, es decir, en plenitud del gobierno de Ernesto Zedillo. En esta entidad, la IED alcanzó en el período que analizamos un total de

---

miento económico registrado en los últimos dos años ha dado lugar a una mayor marginación, que los salarios de los trabajadores no se hayan incrementado significativamente y la tasa de desempleo se haya disparado, agregó Canché Escamilla. Es cierto que a nivel mundial hay una recesión económica que, en parte, afecta a la economía mexicana; sin embargo, uno de los principales errores de la administración foxista fue el querer basar su triunfo derivado de un marketing en la confianza de que su sola popularidad era razón suficiente para que las variables económicas pudieran comportarse de la misma forma, sin considerar que los problemas de México son de tipo estructural, que había que atenderlos, en vez de minimizarlos o valorarlos en su conjunto.

20. La información se obtuvo del Banco de Información Económica del Inegi que, a su vez, la tomó de la Secretaría de Economía (Dirección General de Inversión Extranjera).

US\$6,1 millones al mediar el año 1997, pero desde entonces experimentó una caída consistente por cuatro años (2001) sólo para repuntar hasta el nivel de la inversión extranjera directa de finales de 1996 al mediar el año 2002.

Puebla: con montos de IED muy superiores al conjunto de los estados de la zona; Puebla presenta dos momentos ascendentes, uno de mediados de 1996 hasta mediados de 1997 (en que cae), y otro a partir de mediados de 1998 hasta mediados de 2000, en que de nuevo se experimenta una caída lenta de la IED. El monto más alto lo representan los US\$548,8 millones que se invirtieron a la mitad del año 2000 (es decir, antes del triunfo de Vicente Fox), para luego descender ligera pero consistentemente entre esa fecha y hasta mediar el año 2002, es decir, bajo el nuevo gobierno federal foxista.

Quintana Roo: sin alcanzar los niveles de IED del anterior, esta entidad representa en la zona un fuerte atractivo para la inversión extranjera. Señalada, sin embargo, como una zona de alto tráfico de dinero ilegal, los montos de la IED son de apenas el 10% de lo que se invierte en Puebla. Como sea, sus resultados son muy parecidos a Puebla en tanto que experimentaron un repunte entre 1996 y 1997 para caer entre este año y 1998. A partir de la mitad de este año, la IED se incrementa sin alcanzar los niveles máximos de 1997 (US\$124,4 millones), sosteniéndose entre 1999 y mediados de 2001, sólo para caer de forma drástica hacia finales de este año. Como entidad muy vinculada al tráfico turístico internacional, se puede sugerir que el ataque a las torres gemelas de Nueva York influyó de forma decisiva para la caída de la IED en la zona.

Tabasco: con niveles de IED similares a los de entidades como Campeche, Chiapas y Oaxaca, Tabasco experimentó sólo un repunte importante entre 1998 y mediados de 2000. Entonces la IED alcanzó una cifra récord para la entidad de US\$52,8 y US\$38,4 millones que, sin embargo, a partir de finales de 2000 cae de forma drástica sin dar muestras de recuperación. Como en el caso de otras entidades, parece que el foxismo, lejos de estimular la IED, significó nerviosismo y parálisis.

Tlaxcala: sin llegar a los niveles de importancia de Puebla o Quintana Roo, esta entidad representa una de las situaciones más estables de IED entre 1994 y 2000, con un repunte interesante entre 1998 y finales de 1999 que, sin embargo, como en el caso de los estados hermanos, decae abruptamente a partir de mediados de 2001. Su pico máximo de US\$44,5 millones, después de una consistente pero a la baja constante de IED entre 1994 y 1998, se alcanzó en 1999 para decaer como se indica hasta niveles dramáticos en el año 2002.

Veracruz: representa esta entidad un caso hasta cierto punto paradójico dada su enorme extensión, abundante riqueza natural, alto índice poblacional, y porque alberga una de las burguesías nacionales más dinámicas del país. Los niveles de IED están, no obstante, muy por debajo de lo que se esperaría para esta zona,

si bien presenta resultados parecidos en forma pero no en montos a Puebla. Veracruz tiene una IED baja pero consistente entre 1994 y 1998, que decae en 1999, repunta entre este año y mediados de 2001, para luego decaer, como en los demás casos, a partir de la segunda mitad de 2001. Su pico más alto lo alcanzó con US\$119,4 millones al mediar el año 2001, aunque luego parece tener una extraña “caída libre” a partir del año 2002.

Yucatán: un poco por debajo de su hermana Quintana Roo en cuanto a montos brutos de IED; Yucatán es quizá la entidad de mayor estabilidad en este rubro entre 1994 y hasta mediados de 2001. Entonces fue gobernada la entidad por los priistas Dulce Sauri y Víctor Cervera, y alcanzó en ese último año su pico máximo de US\$126,4 millones. Sin embargo, a partir de finales de 2001, ya bajo la administración panista de PPL, el decremento, como en el caso de Veracruz, también experimenta una “caída libre” que suma el menor monto de todo el período. Esto sugiere que, además del cierre de empresas maquiladoras (poco menos de 40 entre septiembre de 2001 y junio de 2002), la IED en Yucatán se desligó casi por completo de la entidad a raíz del triunfo democrático del PAN y poco después del anuncio federal del PPP para la zona.

Todo lo anterior sugiere que el PPP fue en gran medida concebido más para evitar la caída anunciada de la IED en México desde antes de que saliera de la Presidencia de la República el Partido Revolucionario Institucional, sin que por ello dejara de concebirse que un plan de esta naturaleza era entonces el mejor ofrecimiento del nuevo Estado y gobierno democrático al gran capital extranjero para permanecer en esta amplia zona del país. Está claro, pese a todo, que el nerviosismo del capital extranjero ante la nueva situación política de México evidencian al PPP como un programa endeble y sin mayor apoyo en el seno mismo de los grandes intereses globales: Estados Unidos y sus satélites financieros apuntalados en el BID.

La crisis provocada por la caída de las torres gemelas de Nueva York, entre otros factores, tales como la vigencia del conflicto en Chiapas y la crítica a las bases ideológicas del propio PPP, terminaron por crearle un entorno negativo a este plan “emergente”<sup>21</sup>. Llama la atención, sin embargo, cómo algunos sectores locales de la clase política mexicana enfocan la situación crítica del plan más como una cuestión propiamente partidista, que como una situación asociada a la problemática económica mundial. Esta actitud problematiza aún más la situación del PPP. Veamos.

---

21. Alejandro Castillo, “100 multinacionales más importantes de México”, *Expansión*, septiembre 17 de 2003, núm. 874, p. 58. En este reporte, el autor destaca la caída de la IED desde el año 2000, y que “en éste no será mejor”.

## La óptica gubernamental

En el caso del gobierno que encabeza Patricio Patrón Laviada (PPL) en Yucatán<sup>22</sup>, varias autoridades foxistas y diversos funcionarios panistas se empeñan en atribuir las dificultades del PPP a problemas burocráticos y a resistencias políticas oportunistas. Insisten en que hay que corregirlos y convencerlos, respectivamente para, en el corto plazo, contar con más recursos para obras y servicios públicos<sup>23</sup>. Quie-

---

22. "En Yucatán hay varios 'mundos separados' por sus grados de desarrollo, dice un estudio", *Diario de Yucatán*, Sección Local, 15 de septiembre de 2002, p. 13. Por su nivel de vida, longevidad y educación, Yucatán tiene un grado de desarrollo humano que lo coloca en el lugar 19 en la lista de los 32 estados del país, según estadísticas del Consejo Estatal de Educación. Las condiciones de la población son equiparables a las de Argelia y Vietnam, con abismos entre el desarrollo de Mérida y el que alcanzan los demás municipios del interior del Estado, señala de dependencia. También hay comparaciones entre Yucatán y el Distrito Federal, que arrojan, por ejemplo, que la población peninsular tiene un riesgo de fallecimiento 18% mayor que el de la metrópoli. El ingreso medio anual en la capital del país, calculado en US\$17.686, es casi tres veces mayor que el de los yucatecos, calculado en US\$6.342. Los datos fueron elaborados con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), una medida internacional que sirve mejor como herramienta para esos fines, ya que el bienestar y el ingreso no son dimensiones equiparables. De acuerdo con ese indicador mundial Yucatán tiene un IDH de 0,771, cifra que lo coloca por debajo de entidades mexicanas como Sinaloa, Morelos, Durango, Jalisco, Querétaro, Tamaulipas, Colima, e incluso sus vecinos de Campeche y Quintana Roo. El reporte también señala que el desarrollo humano es dispar en los municipios yucatecos. El IDH va desde 0,527 en Tahdziú –el más afectado por la marginación– hasta 0,833 en Mérida. –Se advierte una desigualdad abrumadora y dramática entre los municipios en cada uno de los componentes de IDH, expone el documento. Una de las diferencias se observa en el PIB anual per cápita: en 2000, en Mérida equivalía a US\$9.577; en Tahdziú era de US\$606 (15,7 veces menos). La cifra de Mérida supera a la que registra el propio Estado en su conjunto y también rebasa en 6,4 veces al promedio de los 22 municipios catalogados con desarrollo humano medio bajo. Esos extremos que se observan en Yucatán muestran a mundos separados, fragmentados y con las tensiones y contradicciones propias de la inequidad, –se advierte–. Por un lado tenemos un Yucatán rural, pobre, predominantemente indígena, anclado en la agricultura de autoconsumo, con carencias y penalidades de todo tipo y sin escapatoria aparente, y por el otro vemos a una parte del Estado moderna, urbana, integrada a la globalización y con la prosperidad propia de las ciudades de primer nivel. Yucatán supera en desarrollo humano a Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Guanajuato, Puebla, Zacatecas, Michoacán, Hidalgo, Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

23. "Promueven ventajas empresariales y políticas", *Diario de Yucatán*, Sección Local, 11 de febrero de 2003, p. 1. Una comisión de "alto nivel", encabezada por el gobernador Patricio Patrón Laviada y 25 empresarios, comenzó ayer en la ciudad de México una campaña entre inversionistas para promover las oportunidades y ventajas que ofrece Yucatán para hacer negocios, principalmente en los campos turísticos, agropecuario e industrial, contemplados en el PPP. El grupo yucateco, en el que también se encuentran varios integrantes del gabinete estatal, busca promover al Estado desde un ámbito netamente empresarial y dar a conocer al exterior que, una vez superada "con asombrosa rapidez" la emergencia causada por el huracán "Isidoro", en Yucatán hay un ambiente de tranquilidad, sin problemas sindicales y, en general, con buenas relaciones entre las autoridades estatales y la iniciativa privada, una ubicación geográfica estratégica y excelente mano de obra. La campa-

nes así piensan desde el llamado “gobierno del cambio”, no evidencian mucha disposición para contestar las elementales preguntas que sobre el modelo económico hacen los ciudadanos<sup>24</sup>. Principalmente las de los ciudadanos que subsisten en condiciones extremas debido a omisiones de los planes estatales. Éstas auspician liquidaciones de programas sociales, cierre de empresas y fuentes de empleo, e incluso ante erráticas emergencias asistencialistas gubernamentales<sup>25</sup>, una situación crítica que a nivel laboral es reconocida por instituciones oficiales como el Inegi.

Menos presta atención un gobierno como el yucateco a recomendaciones críticas causadas por el deterioro físico-ambiental y ante el malestar económico-social, ambos relativos al estancamiento del crecimiento y la inexistencia de desarrollo. Las relega incluso si éstas salen a la luz pública después de un fenómeno colosal como el huracán “Isidore” (22 septiembre de 2002), devastador para las más importantes áreas de una economía regional que en 98% está conformado por

---

ña, que se denomina “Yucatán, más cerca que nunca”, se inició oficialmente a las tres de la tarde con una comida en el hotel Marrito, con la asistencia de unos 200 representantes de empresas capitalinas o con oficinas en la ciudad de México, entre ellos el director de Desarrollo de Negocios de la General Electric, Ricardo Phillips; el presidente adjunto del Grupo Bursátil Mexicano, Alonso de Garay; el presidente del Trade Management Service Inc., Sergio Contreras y el presidente del Club de Industriales de la capital de la República, Javier Carral. Entre los empresarios yucatecos se encuentran los presidentes del Corporativo Peninsular, Fernando Ponce García, y del Grupo Porcícola Mexicano, Raúl Casares G. Cantón; Fabio Ati Ferioli, director de la maquiladora Produce México; Gustavo Cisneros Buenfil, director general de Industrias Pescis, y Fernando Mantecón Rojo, ex presidente de la Canacinttra. También Teodoro Ortiz Arce, director de Mitza; Luis Castillo Barrera, director del despacho Ernst and Young Yucatán; Luis Medina Cantillo, del Grupo Provi y ex dirigente de Coparmex; Carlos Millet Díaz, de la casa de Bolsa Accival de Banamex; Rodolfo Mora Cordero, director de Armamex; Emir Iza, Villanueva, director de Farmacias Iza y Carlos Canto Ontiveros, presidente de Coparmex Mérida. Por el gobierno del Estado, la secretaria de Turismo, Carolina Cárdenas Sosa, y el secretario de Desarrollo Industrial y Económico, Guy Puerto Espinosa.

24. Iván Franco, “El sueño de los católicos neoliberales de Yucatán”, *Unicornio*, suplemento científico y cultural de *Por Esto!*, No. 601, 10 de noviembre de 2002, pp. 3-7.

25. “Fomenta desempleo y delincuencia”, *Por Esto!*, La ciudad, 30 de junio de 2003, p. 13. Debido a la falta de oportunidades, especialmente para los jóvenes y el desarrollo del Estado, el gobierno del Estado sólo fomenta el desempleo y la delincuencia, afirmó el investigador del Departamento de Ecología Humana del Cinvestav, Dr. Gilberto Balam Pereira. El investigador dijo que el desempleo es otro de los grandes errores existentes, pero que lamentablemente las autoridades no quieren reconocer, o al menos, no les interesa el tema. Balam Pereira lamentó que el gobierno del Estado no ofrezca alternativas de sobrevivencia a la gente del sector rural pobre y dañado por los efectos del huracán Isidoro, así como por los incendios forestales. Señaló que al abandonar a su suerte a la población afectada, la gente de campo empieza a emigrar adonde supone tendrá mejores oportunidades de desarrollo, como Mérida o el Caribe, o acuden a las principales ciudades o sitios de interés turístico para obtener alguna fuente de empleo que esté a su alcance. Indicó que hasta ahora Patricio Patrón Laviada nada hace para resolver el problema, pues no se generan empleos, no brinda el apoyo necesario, hace caso omiso a los necesitados; en fin, “vamos de mal a peor”.



micro y pequeñas empresas<sup>26</sup>. Cálculos conservadores estimaron que dicho fenómeno generó una tasa de desempleo total en 83 municipios de la entidad yucateca a lo largo de varios meses del año pasado, dejando graves secuelas laborales hasta la fecha. Entonces, desde el gobierno y desde la iniciativa privada nacional, se concibió un “enorme” programa asistencialista que no tardó en desaparecer de sus propios espacios mediáticos: Televisa, TV-Azteca, y demás, cuando el Estado “retomó” el control de la situación de emergencia.

Ante el persistente vacío social creado desde el Estado –a partir de la inoperancia sistemática de los planes estatales o municipales (PEDS)–, que “deja” el campo mercantil completamente abierto al Plan Puebla-Panamá, resultaría entonces de “vital importancia” para la actuación de gobiernos como el yucateco una estrategia empresarial de ese carácter<sup>27</sup>. Una situación muy parecida a la suya es la que se presenta también en los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas, todos de modo consuetudinario dependientes de las decisiones políticas y los apoyos económicos centrales que los promueven y avalan<sup>28</sup>.

---

26. Margarita Rosales, “El huracán Isidore y las pérdidas totales de las milpas”, *Unicornio* 607, 22 de diciembre de 2002, pp. 3-9.

27. “Gobernador viajó a reunión sobre PPP en Tabasco”, *Por Esto!*, La ciudad, 27 de junio de 2003, p. 8. En lugar atender las demandas de los maiceros, horticultores, apicultores, ganaderos, entre otros, cuyo patrimonio se vio severamente afectado por el paso (del huracán) “Isidoro”, el gobernador Patricio Patrón Laviada está más interesado en satisfacer los intereses del gran capital que rodea al Plan Puebla-Panamá, ya que viajó ayer a Villahermosa, Tabasco, para participar en una reunión con los otros mandatarios estatales de la región en la que se discutiría ese polémico proyecto que amenaza con destruir la identidad de los pueblos indígenas. Apeñas el martes pasado, el mandatario estatal pronunció en el Palacio de Gobierno ante el presidente Vicente Fox Quesada un insultante discurso para el pueblo trabajador de Yucatán, ya que se atrevió a afirmar que a nueve meses del paso de “Isidoro”, todos los productores habían sido atendidos y que no había recibido queja en contrario. Incluso aseguró que ningún niño reprobaba el actual curso escolar por falta de escuela, porque todos los planteles educativos habían sido reparados en su totalidad. Sin embargo, la misma secretaria estatal de Educación, Carmen Solís Robledo, desmintió al titular del Poder Ejecutivo al precisar que todavía quedan más de 400 escuelas dañadas por el huracán y que aprovecharían las vacaciones de julio y agosto para agilizar los trabajos.

28. “Carencia de programas de desarrollo urbano ‘amarga realidad en México’”, *Mundo al Día*, Sección Local, 19 de julio de 2003, p. 2B. El 73% por ciento de los municipios de México, entre los cuales figura Mérida y el resto de Yucatán, carece de programas de desarrollo urbano, lo cual complica severamente su crecimiento armónico, reveló ayer la titular de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Josefina Vázquez Mota. Ante regidores de 281 municipios del país, afiliados a la Asociación de Municipios de México, A.C. (Ammac), refirió que esta amarga realidad contrasta drásticamente con ciudades del primer mundo, como Washington y Praga. En el primer caso contó que en la capital de los Estados Unidos es posible encontrar una maqueta donde se muestra cómo será la ciudad dentro de 100 años, mientras que en Praga se tiene planeado el crecimiento para los próximos 50 años. Es importante mencionar que el Ayuntamiento de Mérida, así como el resto de los municipios de Yucatán, no cuentan con programas de desarrollo urbano, lo cual constituye un serio obstáculo para diversas instituciones.

Surge entonces una pregunta obligada: ¿En manos de quién está la definición última de la estrategia de desarrollo de toda esta región? En atención exclusiva a las inquietudes sociales en torno a la ineficiencia operativa del PPP, los poderes ejecutivos o los gobiernos locales no han esclarecido sus visiones del desarrollo a largo plazo en ninguno de los estados del sur-sureste<sup>29</sup>. Esto es grave si lo enfocamos desde la perspectiva de que son gobiernos que provienen de causas políticas que promovieron reformas estructurales y se constituyeron legítimamente mediante procesos democráticos.

Paradójicamente, inmersos desde hace tres años en el crecimiento marginal, la interacción e integración desequilibrada y la amenazante inseguridad –agravados por los desastres naturales–, dichas entidades mexicanas y centroamericanas requerirían con urgencia contar con perspectivas avanzadas para alentar una política de desarrollo más justa<sup>30</sup>. Pero éstas precisan ser pensadas como períodos prolongados de gestiones y con referentes clave en la consulta democrática amplia. Es evidente que estados y países subdesarrollados como éstos necesitan contar con posibilidades ciertas para llevar a sus habitantes a niveles superiores de calidad de vida. Pero la historia reciente muestra que las cosas no se pretende que operen

---

29. Luis Capurro Filograsso, "El mar y la variación de su nivel medio", *Unicornio*, suplemento científico y cultural de *Por Esto!*, No. 632, 15 de junio de 2003, p. 5. Nuestro modelo regional de desarrollo hasta el presente ha estado subordinado a las decisiones centrales de los períodos presidenciales de seis años, ahora lo está de manera incondicional a las políticas neoliberales que corresponden al Plan Puebla-Panamá (PPP). Así, cada cambio de autoridades federales, el gobierno yucateco ajusta su Plan Estatal de Desarrollo (PED), elaborado siempre en instancias con el nombre de Coplades (Comités de Planeación del Desarrollo) y que entra en vigor un año después de la toma del mando, de acuerdo con sus instrucciones y recomendaciones. Como no existe hasta la fecha un Plan de Largo Plazo en la Península de Yucatán, los Coplades de las tres entidades (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) se concretan a reconocer o admitir las actividades clásicas que el gobierno federal dispone subsidiar o refaccionar, tales como la pesca artesanal, la apicultura, la agricultura y otras de menor envergadura, o las nuevas que quiere experimentar. A decir verdad, no hay casi nada creativo o aleccionador en esos planes burocráticos, que nos proporcione una esperanza de cambios radicales pertinentes y consistentes con nuestro futuro económico y social. Es por ello que, además de revisar la situación de dependencia política e insuficiencia económica de estas instancias en Yucatán, para dejar de pensar en pequeño se necesita romper con esa inercia burocrática de los gobiernos estatales y municipales ahora bajo el PPP, empezar a planificar a lo grande con el refuerzo de las organizaciones sociales y los organismos internacionales, y hacerlo a partir de los fundamentos científicos del gran ecosistema y no de los criterios erráticos de los funcionarios públicos.

30. Véase una propuesta alternativa al Tlcan y a las políticas del PPP, para fundar el desarrollo empresarial de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el área mesoamericana y resto de Latinamericana, en Alberto Quintal P., "Adaptación y cambio estratégico de la pequeña empresa manufacturera yucateca ante el proceso de apertura económica", Tesis doctoral de la Facultad de Economía de La Habana, Cuba, 2001; del mismo autor, "Problemas y perspectivas de las pequeñas empresas yucatecas en el proceso de globalización neoliberal", *Unicornio* 620, 23 de marzo de 2003, pp. 3-9.

así. La propia inversión estatal está muy lejos de resolver la dimensión del rezago laboral, educativo y social.

Sin lugar a dudas, ante los inoperantes PEDS de estas entidades, y debido a las envolventes exigencias transnacionales e inexistentes “ventajas” regionales del Plan Puebla-Panamá, los poderes estatales simplemente encuentran atractivo no prescindir de él, y ni siquiera mínimamente oponerse con sentido social a sus inciertos lineamientos privatizadores. De hecho, avanzar en una concepción de progreso sostenido, a pesar incluso de los recurrentes fenómenos extremos como los huracanes, la contaminación antropogénica en tierra y mar, y problemas no visualizados o incluso reducidos en magnitud por los gobiernos del área implicada, ya ni se intenta<sup>31</sup>.

Pese a la marginalidad y la pobreza comunes de las entidades mexicanas y centroamericanas, a más de diez años de la Iniciativa para la Integración Económica de las Américas (IIEA) y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan); a más de tres del lanzamiento del Plan Gran Visión (PGV) del equipo de enlace del presidente Vicente Fox y del PPP de los gobiernos de México y Centroamérica, y un poco menos después del trienio del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 de México, el malestar general continúa desplegándose en la región. Mientras esto ocurre, los sectores estratégicos sometidos a los acuerdos multilaterales avanzan apropiándose (con o sin PPP de por medio) de espacios y recursos naturales potenciales para el despliegue futuro del propio capitalismo.

La novedad ahora es que no se materializa por efecto de planes estatales (regionales y municipales) a corto plazo (PEDS y PMDS), sino en función de la polí-

193

---

<sup>31</sup> “Seguimos ‘exportando campesinos a Canadá’”, *Por Esto!*, La ciudad, 27 de junio de 2003, p. 8. El fantasma del desempleo que ronda por la entidad está provocando un aumento en la “exportación” de campesinos yucatecos a Canadá para que trabajen como braceros ante la nula posibilidad de superarse en sus mismas comunidades. Este crudo panorama que se pensaba desterrar con el Tratado de Libre Comercio y el Plan Puebla-Panamá, contrasta notablemente con el discurso que el gobernador Patricio Patrón Laviada pronunció ante el presidente Vicente Fox Quesada, en el que aseguró que a nueve meses del devastador paso del (huracán) “Isidoro”, ya se atendió a todos los maiceros, citricultores, porcicultores, henequeneros, apicultores, pescadores, avicultores, entre otros, que resultaron afectados por el meteoro. Sin embargo, la realidad desmiente, por enésima ocasión, al mandatario estatal, ya que el agro yucateco está virtualmente paralizado a resultas del abandono de las instituciones responsables. Los apoyos ofrecidos a los pescadores, horticultores y apicultores llegaron tarde e incompletos. A los papayeros y henequeneros les fue peor, pues nunca los recibieron; los porcicultores ejidales desaparecieron del mapa productivo, y los pequeños granjeros luchan por sobrevivir. Los ganaderos no han podido recuperarse de las pérdidas sufridas, a las que se agregan las difíciles condiciones de la ganadería nacional debidas al Tlcan. Ayer, la directora del Servicio Estatal del Empleo, Cecilia Pavía González, precisó que los principales municipios que proveen de mano de obra al campo canadiense son Peto, Ticul, Umán, Cenotillo y Oxkutzcab. Entrevistada en el Hotel María del Carmen, precisó que la “exportación” de los hombres del campo forma parte del Tratado de Cooperación suscrito con el vecino país del Norte.

tica neoliberal que les impone a largo plazo una total inobservancia o marginación de sus propios programas operativos. Como se sabe, estos planes antaño estaban subordinados a las decisiones centrales conforme a los presupuestos autorizados y los años de los mandatos de los gobernantes. Ahora dependen más de los negocios foráneos, donde éstos se conciben por los gobiernos como los ejes determinantes de su propio desarrollo<sup>32</sup>.

Atendiendo siempre a las estrategias de crecimiento incierto por conveniencia e interés transnacional, el Plan Puebla-Panamá insistiría en utilizar los PEDS mexicanos y centroamericanos para sus fines sectoriales particulares. Sin embargo, la actitud de los gobernantes indica que más bien se busca prescindir de ellos debido a que se pretende instrumentar las metas de acumulación y distribución neoliberales siguiendo las líneas dictadas por instancias multilaterales como la OMC, la OCDE y la ORC, de entidades mundiales como el FMI, el BM y el BID, y de comisiones binacionales como las del Tlcan. Ni qué decir de otras entidades neoliberales como la misma presidencia norteamericana, con fuerte ascendente sobre el gobierno mexicano desde hace ya varios quinquenios.

En consecuencia, quienes impulsan el PPP desde el gobierno no buscan reconocer las políticas subsidiarias o refaccionarias de algunas actividades tradicionales –que en los casos de los estados del sureste mexicano todavía se pueden considerar actividades de subsistencia para la mayoría de las comunidades campesinas–, sino crear condiciones para que éstas entren en una órbita mercantil más amplia. Se ha visto, pese a todo, que los poderes federales no pueden dejar de insistir sin ocasionar reclamos partidistas y reacciones organizadas que llegan incluso a la violencia<sup>33</sup>.

Acaso apuntalan algunas de las nuevas políticas mercantiles autorizadas por los gobiernos nacionales en las zonas deprimidas de su competencia programática. Generalmente esto opera así para que se consigan ahorros gubernamentales en la mayoría de los sectores tradicionales, pero mucho más para que se monten estratégicos proyectos de beneficio empresarial y comercial relacionados con la educa-

---

32. "El Plan Puebla-Panamá en veremos", *La Prensa, El Diario de los Nicaragüenses*, Economía, 25 de enero de 2003, p. 1.

33. "Conclusiones de foro contra neoliberalismo", *Por Esto!*, La ciudad, 15 de septiembre de 2002, p. 10. Ayer, en la población de Kinchil, 50 representantes de organizaciones sociales, presentes en el III Foro por la humanidad y contra el neoliberalismo, de acuerdo con las mesas de trabajo, resolvieron lo siguiente: Organizar un cuarto encuentro por la humanidad y contra el neoliberalismo. El Foro se pronunció contra la privatización eléctrica promovida por el gobierno de Fox y el panismo; se exigió el respeto a los acuerdos de San Andrés (Chiapas), la liberación de los presos zapatistas y el retiro del ejército de la zona zapatista; se condenó también al Plan Puebla-Panamá por ser instrumento de los grupos financieros locales e internacionales. Participaron las comunidades de Tahdziú, Xocén, Kanxoc, Xohuayún, Chacsinkín, Xoy, Tzucacab y las organizaciones Chantzacán, Indignación, Educe, Frente contra las privatizaciones, CNTE, Chantzinic, entre otras.

ción, la salud y la infraestructura; el objetivo es que este sector privado se apropie de patrimonios nacionales y materias de trabajo de interés social, o para que simplemente se expropien y privaticen bienes y servicios públicos de acuerdo con los compromisos multilaterales<sup>34</sup>.

### **El gobierno de Yucatán y el PPP**

#### ***Modelo a escala local de la estrategia foxista neoliberal***

No requiere entonces mucho esfuerzo comprender qué es lo que se ha impulsado en el Estado de Yucatán a la sombra del Plan Puebla-Panamá en los últimos tres años. Menor esfuerzo representa concluir cómo se ha operado desde los PEDS y demás planes sectoriales, carentes de objetivos regionales propios que pudieran condicionar a largo plazo las actuaciones de los gobiernos y demás poderes de los estados. La intención es dejar manos libres a las autoridades neoliberales para proceder al impulso de una desregulación institucional más profunda que coadyuve en la privatización. Por ello este plan “transnacional” procede en apego a los intereses de bancos privados, grandes empresas y corporativos de negocios.

Ello propiciaría entonces la flexibilización indispensable para entregar a la iniciativa privada las tareas más lucrativas del quehacer público. Y es que no dejan

---

34. “Inician modernización de puertos del Sureste”, *Por Esto!*, La República, 25 de octubre de 2002, p. 1. El director general de Administraciones Portuarias Integrales (Apis) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Leandro Lazo Margain, informó que ya se iniciaron los trabajos de modernización de seis terminales marítimas del sur-sureste mexicano que forman parte estratégica del Plan Puebla-Panamá (PPP) y en las cuales se liberó una inversión de casi 1.700 millones de pesos. Dichas terminales son: Puerto Madero, Chiapas; Coatzacoalcos, Dos Bocas y Veracruz, en Veracruz; Salina Cruz, Oaxaca y Progreso, Yucatán; donde se invertirán 5.200 millones de pesos más durante el año 2003, con la finalidad de agilizar y elevar el movimiento de carga hasta en un 100 por ciento en un plazo de dos años. El funcionario de la SCT confirmó que en el sector portuario iniciaron los preparativos para impulsar el PPP, considerado el proyecto de desarrollo económico más importante del sexenio foxista, y en este año se canalizó un presupuesto de casi 1.700 millones de pesos que se distribuyeron en los puertos señalados. Detalló que en Puerto Madero la dependencia, junto con la Secretaría de Marina, dispusieron de una partida especial de 53 millones de pesos para efectuar obras de dragado, conservación y ampliación de escolleras, además del mejoramiento de la infraestructura de atraque de buques. En Dos Bocas y Progreso, el techo destinado era de 70 millones de pesos, pero se incrementará en la próxima semana debido a que se tendrán que efectuar obras no previstas para reparar los daños ocasionados por el huracán “Isidoro”, que en semanas pasadas azotó la región. En Dos Bocas se mantiene el proyecto de desarrollar la terminal petrolera más importante del país y por eso se delineó una co-inversión con Petróleos Mexicanos. De manera paralela, Lazo Margain dio a conocer que otra partida de 1.500 millones de pesos fue liberada para desarrollar el proyecto de conexión ferroviaria del Istmo de Tehuantepec, que unirá a los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz en Oaxaca. Refirió que tal proyecto, que también es conocido como el Puente Terrestre del Istmo de Tehuantepec, comenzaría a operar a partir de 2003 y es uno de los más ambiciosos de la última década.

de expresarse organismos privados de ordinario impunes que desde hace ya varios años están detrás de las iniciativas promulgadas de modo demagógico como grandes obras y servicios públicos. Un par de ejemplos aleccionadores de la manera pragmática pero irregular de aprovechamiento de esta política neoliberal desde los PEDS y los PMDS, se encuentra en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 del actual gobierno de Yucatán<sup>35</sup>.

La dualidad público-privada que define el Plan Estratégico de Mérida (PEM) y el hasta ahora inoperante Plan Municipal de Desarrollo 2001-2004, son aspectos que también exhibe el PPP. Así, la inoperancia del PPP en la entidad yucateca lleva a la conclusión de que éste no ha podido incidir más allá del crecimiento marginal y la interacción desequilibrada. Ninguno de sus promotores fue suficientemente “sensible” para promoverlo después del paso devastador del huracán “Isidore” con su secuela de desempleo masivo causado a la población de la península.

Su vigencia se traduce en una amenazante inseguridad para sectores industriales y comerciales pequeños y medianos por causa de su política utilitaria de corte neoliberal<sup>36</sup>. Más grave aún: recientemente se hizo público, tanto a través del *Diario*

---

35. Jorge Franco e Iván Franco, “Neoliberalismo económico y gobierno municipal en Mérida”, *Unicornio*, suplemento científico y cultural de *Por Esto!*, No. 507, p. 9. En la ciudad de Mérida, Yucatán, el resultado de la instrumentación de la planeación estratégica conforme estos planes y desde luego el PPP, ha sido el desprestigio de la democracia en el municipio, de los partidos políticos que los avalan y de la política en general para una mayoría creciente de la población emeritense. Porque el gobierno municipal requiere y solicita a los ciudadanos un consenso pasivo, aletargante en largos períodos, interrumpido por instantes de reacción social con mínima capacidad de cambio global. Los partidos de izquierda, en la medida que participan en la superestructura del sistema municipal, dado que no tienen arraigo en la sociedad civil y porque no estimulan movimientos sociales por la descentralización y la democratización de esta planificación, están sumidos en el mismo proceso de desgaste, descrédito y carencia de identidad. Si en el pasado el modelo neoliberal dimanado de estos planes tuvo visos modernizantes en el campo técnico-administrativo, hoy día es ineficiente desde el punto de visto político porque incrementa los desenfrenos económicos, los desequilibrios territoriales y los costos sociales; y es inequitativo socialmente pues ayuda a aumentar las desigualdades sociales entre los grupos sociales, las áreas territoriales y las calidades ambientales, y políticamente es deficiente porque sólo conduce a un nuevo aparato tecnocrático y centralizado, profundamente compenetrado con los intereses mercantiles de las oligarquías internacionales y regionales, y casi nada que ver con el desarrollo sustentable.

36. Quintal, *op. cit.*; “31 maquiladoras cerradas en los últimos tres años”, *Diario de Yucatán*, Sección Imagen, 9 de diciembre de 2002, p. 1. En los últimos tres años, bajo las directrices del PPP y del PED del gobierno de PPL, se registró en Yucatán una baja en la industria maquiladora de exportación, pues el número de fábricas se redujo 23 por ciento, al pasar de 131 a 100, y el de trabajadores descendió 15 por ciento, de 33, 967 a 28, 643, según estadísticas del Inegi (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). No obstante, de acuerdo con el mismo reporte, en ese período se incrementó la cantidad de horas trabajadas por los obreros y también de los insumos utilizados en la producción, de 6,6 y 23,8 por ciento, respectivamente. Al respecto, Bernardo Cisneros Buenfil, subsecretario de Promoción y Desarrollo de Sedeinco (Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial), manifestó que el principal

*Oficial* como en medios de información críticos del gobierno panista local, cómo poderosos empresarios y grupos empresariales locales fueron beneficiados con recursos públicos del Fondo Nacional de Desastres (Fonden) después del paso del huracán “Isidore”. Los grupos sociales más débiles, y pequeñas y medianas empresas carentes de recursos y créditos fueron excluidos de apoyos en lo general.

Ha sido así como el modelo de crecimiento se ha tornado más y más inconsecuente con el desarrollo sustentable en la entidad; también ha impactado en la calidad de vida de la sociedad yucateca por efecto de las concesiones mercantiles gubernamentales a líderes empresariales, grupos comerciales y agentes financieros todopoderosos. La postura adoptada por el secretario de Relaciones Exteriores en la reunión tabasqueña sobre discutir las posiciones de los estados mexicanos ante el diagnóstico “crítico” del Plan Puebla-Panamá resultó un tanto enigmática, pero explicable. No quedaba muy claro cuáles fueron los móviles políticos y financieros o por qué de ser una política estelar anunciada desde arriba, la misma autoridad federal dio margen para que los gobernantes locales fueran quienes demandaran su revitalización “desde abajo”. Los hechos señalan, a fin de cuentas, que la intención de este cambio de estrategia intenta revertir las tendencias negativas de la IED en los últimos años, impulsando que las autoridades locales sean las que se comprometan más con el apoyo del PPP, por ejemplo.

¿Existe detrás de esto un compromiso neoliberal de crear una zona de traslape económico entre México y Centroamérica asumiendo la autonomía de los gobiernos locales en la toma de decisiones económicas? Parece que sí. Pero también es un tanto incierto para muchos observadores la incondicionalidad manifiesta y la complicidad declarada de un gobierno como el de Patricio Patrón Laviada en Yucatán para participar de la integración salvaje de esta región subdesarrollada al resto de Norteamérica<sup>37</sup>. Todo parece indicar que la posición del Estado de Yucatán ha sido

197

---

factor que explica lo anterior es el retiro de los *brokers* o mediadores entre las grandes compañías y el mercado local, debido a que otros países de Centroamérica y el Caribe ya ofrecen también el único elemento que aquellos buscaban en esta región: la mano de obra barata. En Yucatán, en diciembre de 2000 había 131 maquiladoras con 33.967 trabajadores en total, pero al año siguiente en el mismo mes, las cifras disminuyeron a 122 y 29.531, respectivamente, y en septiembre pasado habían decrecido a 100 y 28.643. En Yucatán, hasta septiembre pasado había 10.361 varones y 13.411 mujeres empleados en esa industria.

37. El gobernador PPL es accionista en una empresa exportadora de pescado cuyo mayor mercado es el norteamericano. Éste es un negocio que, según el *Diario de Yucatán*, inició hace poco más o menos una década con los apoyos financieros que recibió del entonces presidente de Banamex-Accival, Roberto Hernández Ramírez. Esta banca comercial –devuelta a la iniciativa privada en el sexenio salinista (1988-1994)–, debido a múltiples problemas registrados en el manejo de sus operaciones financieras y por denuncias ante los tribunales norteamericanos por nexos con el narcotráfico, fue entregada hace dos años a los intereses extranjeros. Por esto mismo, ahora pertenece al City Bank del City Group con sede en New York. No ha sido la única que se ha visto involucrada en este tipo de operaciones sospecho-

la misma, a pesar de que, inmediatamente después de que se montó en México la campaña para dar a conocer al mundo el PPP y tratando de sentar presencia del gobierno de Fox ante el poder mundial, ninguna instancia global u organismo internacional lo asumió de lleno o lo respaldó, al menos en las gestiones indispensables al respecto.

Y aunque no parece existir a la fecha ningún actor económico ni político resuelto para que el sur-sureste de México y Centroamérica empiecen a superar sus ancestrales problemas de desarrollo –y quizá por esto mismo el gobierno federal se debatió entre la liquidación y el relanzamiento de este proyecto–, el Ejecutivo yucateco se adscribe sin oposición a los agentes visibles que claman una segunda oportunidad para esta política neoliberal apoyada por el BID. La pregunta obligada es si están conscientes los gobernantes del Estado de Yucatán de lo que social e institucionalmente le ocurre al PPP. ¿Apuestan todavía a conseguir el crecimiento económico por efecto de la operación regular de esta política salvaje? ¿Se puede hablar de un notable avance económico de los sectores yucatecos por influjo de este proyecto transnacional, o nada más de carencia de proyectos, inmovilidad de recursos financieros, liquidación de negocios, ruina de empresarios pequeños y medianos, caída de salarios, despido de trabajadores, proliferación de desempleo y ambulante, entre otros tantos fracasos de su ineficiencia operativa?

En los últimos tres años han aumentado los volúmenes de pobres en la ciudad de Mérida y de relegados en el campo. Se han proletarizado las clases medias y lumpenizado las masas proletarias, y se despide sin reparos a los asalariados con mayores ingresos que la media estatal. También se mantiene a los jóvenes en el desempleo abierto o el servilismo personal, entre otras consecuencias extremas del vacío programático impuesto por la política neoliberal. ¿Cuál es entonces la urgencia del gobierno yucateco por impulsar una estrategia como el PPP que sólo ahondaría este proceso?

### ***El modelo real***

Nada existe en el actual panorama yucateco que indique que hubo repunte económico gracias al Plan Puebla-Panamá, o que por esto se hayan captado enormes divisas, conseguido inusuales inversiones, creado múltiples empresas, cumplido enor-

---

sas, porque según Juan Miguel Ponce Edmonton, director general de Interpol México (marzo de 1999), en el sureste el país operan varias bandas dedicadas al “lavado” de dinero, a las que se investiga desde hace tres años (1996). Atendemos muchos delitos que con la globalización se volvieron “normales” –enfaticó–, porque de una u otra forma hay relaciones internacionales, ya sea porque el delincuente es extranjero, el objeto del delito es transportado a otro país o los delinquentes huyen al extranjero. “Que en el Sureste hay varias bandas ‘lavadoras’ de dinero”, *Diario de Yucatán*, Sección Local, 11 de marzo de 1999, p. 2.



mes producciones, iniciado pródigos negocios, o realizado extraordinarias ventas<sup>38</sup>. Tampoco que por él se hayan abierto escuelas de excelencia, establecido cátedras de avanzada, realizado investigaciones de punta y registrado patentes de marca. Ni siquiera puede decir el gobierno de PPL que, por designio del PPP, se han satisfecho las necesidades básicas y los urgencias ecológicas. Un número relevante de empresas grandes y medianas más bien colaboran con la contaminación y el desastre ecológico peninsular sin que se operen sanciones ejemplares.

El bajo perfil operativo al que se ha adherido para mantenerse en el juego mercantil de campo abierto de esta política neoliberal, sólo le ha servido para mantener la inobservancia del PED y de este modo sostener su *laisser-faire, laisser-passer*. Ha sido así su actuación, incluso en las situaciones de desastre ambiental y social como las ocasionadas por el multicitado huracán "Isidore" ya referidas. Por lo visto, en el caso yucateco, muy pocos grupos financieros y monopolios internacionales se han interesado en los proyectos de negocios para la zona peninsular del equipo foxista de planeación estratégica. Y aunque éstos han sido perfilados como obras y servicios de infraestructura para reforzar la maquila de exportación e incentivar la extracción intensiva de recursos naturales al margen de lo que suceda con los mercados internos, la principal razón del desinterés global parece localizada en omisiones de la administración de PPL y en las componendas de la oficina del secretario CRF.

---

38. "Cerrada lucha entre creación y cierre de empleos", *Diario de Yucatán*, Sección Local, 12 de julio de 2003, p.1. Contra los pronósticos oficiales del gobierno de PPL, la recuperación del empleo ha sido muy lenta en el primer semestre de este año: las cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social reportan un aumento neto de apenas 719 plazas. Hasta el pasado 31 de diciembre, la institución tenía registrados a 277.208 derechohabientes, y al concluir junio de este año, sumaban 277.927. Basta comparar el saldo "positivo" de este semestre -719- contra el del mismo período del año anterior, cuando el crecimiento fue de 3.021, para concluir que el ritmo de la recuperación de empleos disminuyó notablemente. Detrás de las frías estadísticas hay, en realidad, una lucha entre la creación y el cierre de fuentes de trabajo, que parece muy pareja a lo largo de los primeros seis meses de este año. Por ejemplo: el sector comercial fue líder en la generación de empleos durante el primer semestre, con 2.904, seguido de la industria de la construcción, con 761, los servicios sociales y comunales, 336; la industria de la transformación, 72, y la industria extractiva, 56. Pero mientras en algunos sectores se registraba ese incipiente crecimiento, en otros, miles de yucatecos perdían sus fuentes de trabajo. La diferencia arroja las 719 plazas de más que tiene el IMSS. El desempleo tuvo su principal víctima en el sector de servicios para empresas, personas y el hogar, que incluye a los negocios de consultoría: perdió 2.004 fuentes de trabajo. De acuerdo con estadísticas del Inegi, le siguieron la agricultura, la ganadería y la silvicultura, con 757, y el sector del transporte y comunicación, con 129. Las personas que con mayor dificultad consiguen acomodo en un empleo son las que tienen estudios de nivel medio superior y superior. Un punto muy ligado al anterior es que, según las cifras del Inegi, el sector más afectado por la pérdida de empleo es el de los jóvenes, particularmente los que están entre los 20 y 24 años.

Este gobierno estatal, además de tener que cambiar de secretario de Desarrollo Industrial –Alejandro Mier y Terán Fortuny incurrieron en actos de nepotismo y corrupción–, tampoco ha demostrado tamaños para intervenir de manera consecuente en la modernización y apoyo de las ramas industriales y de servicios, que son las que interesan a los agentes mercantiles para concurrir masivamente al campo del proyecto mesoamericano<sup>39</sup>. La mínima inversión extranjera que ha ingresado al Estado en tres años de PPP y dos años de PED subordinado a él, ha servido para adquirir en remate muchas de las empresas e industrias quebradas, o para comprar de oportunidad las pocas con potencial desaprovechado. También se ha instrumentado marginalmente el plan desde el sector de servicios para concertar inversiones especulativas, facilitar créditos leoninos u operar capitales volátiles no siempre de modo lícito en los negocios más o menos boyantes<sup>40</sup>.

Independientemente de “la bonanza” que el foxismo local promulga sobre sus aciertos en política económica, lo cierto es que debido a su “influjo” se ha persistido en la venta de patrimonios, la entrega de prerrogativas, la subordinación de derechos y la cesión de ganancias en las principales ciudades yucatecas. Así, ha propiciado incluso que se alcance el extremo de requerir la calificación corporativa (*Standard & Poor’s*) de la actuación municipal para tratar de bursatilizar (globalizar) las finanzas del Ayuntamiento de Mérida.

En síntesis, a pesar de la reiterada improbable viabilidad del PPP en el área mesoamericana, en Yucatán se ha mantenido el afán de materializar esta labor privatizadora bajo las condiciones sociales y ambientales ordinarias, exista o no PPP, si bien éste se ha utilizado para sacar la mayor ventaja privatizadora en las situaciones de desastre y de emergencia, como los incendios forestales de la zona

200

---

39. Quintal Palomo, *op. cit.*

40. Se trata de negocios especulativos como los que se consignan en la presente nota. “No dan la cara en las uniones de crédito”, *Diario de Yucatán*, Sección Local, 12 de julio de 2003, p. 8. De sus años de bonanza bajo la política neoliberal no queda nada. En el abandono y sucios, los locales que ocuparon las uniones de crédito, que hoy están bajo reflectores del escándalo de malos manejos que les atribuyeron sus socios, no albergan a nadie que pueda dar información sobre su situación actual. Como publicamos el pasado 28 de junio, representantes de cuatro uniones de crédito formaron un frente común para pelear contra lo que llaman un “fraude de Estado”, superior a los \$80 millones, en perjuicio de más de 300 familias yucatecas. Los socios que forman la alianza pertenecen a la Unión de Crédito de Servicios Empresariales (Ucse), Unión de Crédito Empresarial del Sureste (Unicres), Unión de Crédito Comercial y de Servicios (Unicos) y Unión de Crédito de Tizimín (Unicreti). Además de estas uniones de crédito, también han estado involucrados en fraudes y despojos de tipo empresarial e industrial los bancos comerciales –algunos ahora fusionados y protegidos desde el Fobaproa y otros desaparecidos como Banpaís, Confía, entre otros, debido a sus operaciones de lavado de dinero o de saqueo de capitales–, las casas de bolsa, los grupos financieros, etc. Incluso hay bancos como Banamex y Bancomer que, desde diferentes instancias públicas u organismos extranjeros, han sido acusados de vínculos con el narcotráfico y otros tipos de operaciones irregulares.

henequenera en los primeros meses de 2003. Esta actitud es la que ha estado detrás de las instancias que han determinado el uso público que hasta hoy se realiza de los recursos del Fondo Nacional de Desastres (Fonden) y del Programa de Vivienda con recursos federales y donativos particulares. Pero es también la que prevaleció entre las autoridades foxistas y los colaboradores panistas con respecto al resguardo de la voluminosa ayuda inmediata a la destrucción del huracán y la distribución de apoyos en los municipios devastados, ignorando de paso las críticas que demandaban investigación del impacto ecológico y revisión del modelo de desarrollo<sup>41</sup>.

Sin lugar a dudas, con la aniquilación de los subsidios federales y el descrédito de los endeudamientos públicos durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el desarrollo social del Estado se volvió una quimera bajo el régimen foxista. En consecuencia, el crecimiento de los sectores permanecerá en la incertidumbre bajo la actual política económica<sup>42</sup>. Para continuar adelante y evitar el retroceso previsible debido a los términos del Tlcan, el gobierno de PPL plantea así “la necesidad de un cambio productivo y la posibilidad de una apertura financiera y comercial”. Empero, ante la incapacidad del PED y de los PMD para formularlos y encauzarlos desde Yucatán, el gobierno federal dispuso ahora englobarlos “tomando en cuenta” las opiniones de los poderes locales.

La realidad es que éstas no rebasan el carácter subordinado a disposiciones externas, resoluciones intuitivas, acciones improvisadas, instituciones endebles y decisiones autoritarias del BID, y carecen de respaldos legislativos, patrimonios públicos y procedimientos regulares. Ya hablamos de lo que pasó en las elecciones debido a la situación de desconcierto e incertidumbre en que se encuentran los sectores de Yucatán y demás estados del sur-sureste. La conjunción de estas ineficiencias programáticas evidencian la caída del crédito electoral de la política económica foxista en general.

Se impuso así la ausencia real de un Plan Estatal de Desarrollo que operara de modo eficiente para tomar precauciones, reactivar producciones, canalizar exportaciones y atraer inversiones más allá de las competencias del PPP. En consecuencia, después de que la destrucción de “Isidore” impuso la instrumentación del Fonden al mismo tiempo que remitió a los archivos al PED del período 2001-2007, el Plan Puebla-Panamá parece haberse vuelto indispensable para la subsistencia inmediata del gobierno actual. Y no tanto porque este proyecto fuera un instru-

---

41. Poco después del paso del huracán, más de un centenar de científicos e investigadores de Yucatán expresaron su preocupación pública “ante el modelo económico neoliberal que se viene aplicando en la entidad”. Su convocatoria, por razones diversas, no tuvo mayor impacto. Acaso unas voces aisladas de esta naturaleza y que en este trabajo se citan lograron expresarse: Capurro, Rosales y Quintal, los más significativos.

42. Quintal Palomo, *op. cit.*

mento viable para reactivar los aparatos productivos, abrir los mercados comerciales y asegurar los flujos de inversión hacia el área mesoamericana, sino porque quedó como la única cobertura neoliberal que el gobierno yucateco tiene a la mano para mantenerse en la postura burocrática de no intentar nada trascendente, aunque en teoría disponga de recursos<sup>43</sup>.

Debido a que el actual gobierno nunca ha contado con propuesta programática para el desarrollo sustentable de la entidad, el aterrizaje del PPP se ha convertido en deseo, obsesión patrimonial y aspiración desarrollista del gobierno yucateco. Por eso ahora se vende una vez más la falsa idea de que todo se resolverá en los sectores industriales y comerciales de Yucatán con el simple relanzamiento publicitario y la operación eficiente del PPP. Y éste, como puede verse dentro del juego de campo abierto de la política económica del gobierno federal, no deja de ser un puntal en el área. Se le defiende así en tanto potencial instrumento mercantil para el crecimiento económico; para la integración comercial de los estados del sur-

---

43. Luis Capurro Filograsso, "Futuro marítimo y desarrollo costero del Estado de Yucatán", *Unicornio*, suplemento científico y cultural de *Por Esto!*, No. 637. El paso adoptado por el Ejecutivo yucateco el día 17 de febrero de 2003, en una reunión llevada a cabo en el Palacio de Gobierno en Mérida, Yucatán, para discutir la posición del Estado ante el gran "Programa Internacional Cuba-México-EE.UU. para el Estudio Científico del Golfo de México como Gran Ecosistema", apoyado financieramente por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA) a través del Banco Mundial (BM) resultó alentador aunque también un poco excéntrico con relación al compromiso institucional que se requiere para forjar un futuro marítimo vinculado al desarrollo de nuestra entidad. Y me parece así porque, después de adoptado este avance ante los medios de la opinión pública, y en presencia de representantes del poder central, las instancias gubernamentales no han asumido de lleno o al menos alentado las gestiones indispensables al respecto. En esa reunión, se manifestó que había mucho interés del gobierno yucateco en participar de ese ambicioso programa trinacional ya que consideraba que efectivamente "nuestro recurso natural más valioso era el ambiente costero, en particular el litoral marítimo incluyendo la línea de costa, sus playas, lagunas costeras, dunas y aguas adyacentes. Y que el uso principal para ese gran ecosistema era el turismo costero, y que ese era nuestro objetivo a largo plazo. Para hacer notar que ratificaba en los hechos este pronunciamiento público, el gobierno yucateco solicitó apoyo financiero al FMMA para que un grupo de expertos procediera a dar inicio a la planificación de nuestra costa dentro de los conceptos cinéticos arriba mencionados, petición que de inmediato fue reconocida e incorporada al gran programa de estudio del Golfo de México. Sin embargo, dos o tres meses después de tal declaración, el Ejecutivo estatal empezó a evidenciar la imposibilidad de que se haga historia mediante un plan turístico propio para el desarrollo sustentable de la costa peninsular, al manifestar a los medios que apoyaba el relanzamiento internacional del Plan Puebla-Panamá. Este plan de interés transnacional, encaminado a la creación de infraestructura para la explotación de recursos naturales y mano de obra en el sur-sureste de México y Centroamérica, no tiene mucho o casi nada que ver con el uso científico del gran ecosistema que se persigue dentro del programa trinacional. Y menos tiene algo en común con la posibilidad expresada en la reunión de Palacio de Gobierno de que la sociedad yucateca reciba los beneficios del desarrollo sustentable.

sureste de México y de los países de Centroamérica a la economía global norteamericana.

### Conclusiones

La clase política del sureste de México (tanto del PRI como del PAN) ha tratado de convertir la noción de desarrollo sustentable en una quimera política y social de las débiles oposiciones partidistas y resistencias populares, respectivamente. Esto se observa con su actitud dispuesta a “reimpulsar” el PPP, pese a que en el gobierno federal se daba por descontado su descarte como estrategia de desarrollo para toda la región sureste de México. Así, durante tres años gobiernos priístas o panistas del Estado de Yucatán han mantenido abiertos los espacios institucionales a un plan (el Plan Puebla-Panamá), que no ha encontrado mayor eco entre la sociedad y que dentro del propio poder financiero nacional e internacional topó con muchos obstáculos para desplegarse.

La política económica de los actuales niveles de gobierno federal y estatales del sureste mexicano busca en cambio que el crecimiento económico deje de ser prerrogativa de interés social y responsabilidad estatal<sup>44</sup>. De este modo se ha insistido en convertir desde dichos niveles de gobierno a la política económica en asuntos de simulación administrativa, en una suerte de ajuste de cuentas contra actores públicos de un pasado ominoso. El gobierno actual y sus correligionarios estatales, como partidarios del mercantilismo transnacional, se miran de ordinario ajenos al deterioro de las condiciones sociales y ambientales de sus estados. Lo integra una clase política carente de proyecto de cambio en términos de desarrollo sustentable, o sea, de impulso de acciones programáticas a largo plazo que busquen superar los rezagos que mantienen a sociedades como la yucateca bajo las presiones sistemáticas de la marginación, la pobreza y los desastres naturales.

Lejos de la intención de coadyuvar para “poner a México al día y la vanguardia”, la actitud del gobierno yucateco es para qué preocuparse por el crecimiento de las empresas, la promoción de las industrias, la reorientación de los campos agrícolas, la transparencia de las privatizaciones, la redistribución de los ingresos, la calidad de democracia y la mejoría de los estados, si se cuenta al menos en el papel con el Plan Puebla-Panamá. Al gobierno yucateco poco parece inquietarle propiciar un cambio orientado a remontar las dependencias históricas del exterior, mucho menos impulsar o apoyar una economía como la yucateca, conformada por 20.020 empresas de las que sólo 139 son consideradas “grandes” y 288 “medianas”. Un universo de 19.593 empresas (98%) consideradas pequeñas y medianas, agobiadas por falta de créditos, recursos, capacitación y desastres naturales, dominan el panorama económico de este estado.

---

44. Quintal, *op. cit.*

El retroceso electoral de los colores gobernantes en esta entidad en las elecciones de julio, debido a sus errores, los llevó a una espiral conflictiva interna de la que podría salir aún más cuestionado su neoliberalismo pragmático<sup>45</sup>. Vemos, en síntesis, que el gobierno yucateco actual comparte en esencia la creencia de que la divulgación publicitaria y la consecución de divisas es lo que se necesita para mantenerse bajo una cobertura neoliberal durante el resto del sexenio. El PPP no consigue todavía proyectar a grandes alturas a ninguna economía de los estados del sureste de México, y menos de los depauperados países de Centroamérica.

---

45. "Reconocen los 'errores' en el diseño del PPP y acuerdan volver a lanzarlo", *Diario de Yucatán*, Sección Nacional-Internacional, 19 de julio de 2003, p. 12. Seis gobernadores conformaron aquí (Boca del Río, Veracruz) un acuerdo para el desarrollo de la región sur-sureste del país, que prevé relanzar el Plan Puebla-Panamá y sentar las bases para un mercado mesoamericano que incluirá a siete naciones de Centroamérica. Los ejecutivos estatales decidieron realizar este acuerdo al reconocer "errores" en el diseño y aplicación del PPP, de manera que pactaron con el gobierno federal relanzar el proyecto (otra vez pero ahora a medio sexenio) y que éste se vea reflejado en el presupuesto de egresos, como en los dos últimos años.

---

# 4

**Ricardo  
Vargas  
Meza**

**Drogas,  
conflicto armado  
en Colombia y la  
seguridad global**

---

**Ricardo Vargas Meza**

Sociólogo. Estudios de posgrado en Filosofía Social en la Universidad Nacional de Colombia. Investigador Asociado del Instituto Transnacional (TNI) con sede en Amsterdam. Director de la Corporación Acción Andina Colombia.

*E-mail:* [rivarne@colomsat.net.co](mailto:rivarne@colomsat.net.co)



## Contexto

Colombia sigue siendo hoy el primer productor mundial de coca con 113.850 hectáreas en el año 2003, según cifras del Departamento de Estado (65,6% del área andina)<sup>1</sup> o de acuerdo con United Nations on Drugs and Crime, Unodc, 86.000 hectáreas (55,8% de la región)<sup>2</sup>.

Las cifras sobre cultivos de amapola son un verdadero misterio, dada la imposibilidad de ser detectados y medidos mediante el uso de satélite o en el terreno, lo cual se traduce en un desconocimiento sobre el verdadero potencial productivo de heroína. Las autoridades antinarcóticos creen que hay una superficie de 4.000 hectáreas aproximadamente, lo que significa un potencial productivo de 50 toneladas de opio o 5 de heroína.

Esta cifra contrasta con los reiterados señalamientos de organismos de inteligencia estadounidense que, en el marco de un escenario de fuerte incremento de la demanda de heroína, denuncian a la heroína colombiana como una fuente importante dentro de ese mercado ilegal, en razón a su alta pureza (90%) y a la capacidad de los narcotraficantes para introducirla en Estados Unidos.

Si se tienen en cuenta los cálculos de Unodc y del Departamento de Estado, el potencial productivo de cocaína de Colombia oscila entre 450 y 500 toneladas anuales. Sumado con el de Perú y Bolivia, se tiene un potencial total en la región de 650 toneladas, de las cuales aproximadamente un 20% es incautado anualmente en las vías de tránsito hacia Estados Unidos. Sin embargo, de acuerdo con la DEA y tomando como base el año 2001, los precios de la cocaína en ese país se han mantenido bajos y estables, lo cual sugiere un flujo normal de esta droga en el mercado norteamericano que alcanza un rango que va entre US\$12.000 a US\$35.000 kilo. Así mismo, la pureza permanece estable en niveles altos que oscilan alrededor del 73%<sup>3</sup>.

Se calcula que en Estados Unidos se consumen 259.08 toneladas de cocaína, esto es, el 48,3% del consumo mundial. Si en términos absolutos se incautan cerca de 120 toneladas en sus fronteras, quiere decir que hacia Estados Unidos se dirigen cerca de 380 toneladas, quedando el resto, es decir, alrededor de 270 toneladas de la producción de HCL de la región para distribuir en el resto del mercado internacional<sup>4</sup>.

Colombia ha conocido dos momentos significativos en la economía ilegal de las drogas:

1. Un primer momento que se relaciona con su situación como país procesador y exportador de drogas, y que en relación con la cocaína se mantiene desde fi-

---

1. "Narcocultivos cayeron 21%: CIA", *El Tiempo*, marzo 23 de 2004.

2. United Nations on Drugs and Crime, Unodc, "Coca Survey 2003", Viena, junio de 2004.

3. Drug Enforcement Administration, DEA, "State Factsheets" en [www.dea.gov](http://www.dea.gov) (consulta 23-06-04).

4. DEA, *Ibidem*.

nales de los años setenta hasta hoy. En ese contexto, y hasta 1993, Perú y Bolivia se constituyeron en la base productiva inicial de la cadena de drogas. Sólo en proporciones menores algunas zonas colombianas desarrollaron, en ese período, modelos productivos de cultivos ilícitos de coca precarios, con variedades pobres en rendimientos<sup>5</sup> y en tamaños, que no representaban más que un peso regional marginal.

2. Un segundo momento es el del auge de la producción cocalera en Colombia, proceso que se inicia hacia 1993-1994. Como productor, también existe el antecedente de la amapola hacia comienzos de la década de los noventa.

Como país procesador y exportador de drogas, Colombia vivió una intensa guerra dirigida entonces por el Estado contra las organizaciones del narcotráfico, asentadas en las principales ciudades. Tales hechos se desarrollaron con altos niveles de violencia a raíz de la exigencia de Estados Unidos de extraditar a los jefes de estas estructuras conocidas a nivel internacional como carteles. Este proceso culminó con la desaparición de las cabezas de los grupos de Medellín en 1993 (Pablo Escobar) y el encarcelamiento de los dirigentes del grupo de Cali en 1994 (los hermanos Rodríguez Orejuela). Este hecho repercutió directamente sobre las zonas cocaleras de Perú y Bolivia, que suministraban la materia prima que era procesada en suelo colombiano y exportada luego a los mercados internacionales. Como bien lo señaló un analista para el caso del Perú:

Si bien es cierto que a lo largo del ciclo de la cocaína se han producido altibajos, bruscas caídas y leves ascensos de los precios, la de 1994 fue la caída más espectacular del cuarto de siglo y, al parecer, según todas las evidencias, una caída sin retorno, por los síntomas de agotamiento del ciclo... de 40-50 dólares que costaba la arroba de hoja de coca de 11,5 kilos llegó a sólo 5 dólares. Y el de pasta básica de cocaína (PBC), de 1.500 dólares el kilo a sólo 70 dólares<sup>6</sup>.

De otro lado, la crisis del control monopólico de la producción de PBC en cabeza de los carteles generó las condiciones para que irrumpieran con más fuerza decenas de organizaciones menos conocidas, asentadas en diversas ciudades medianas y pequeñas de Colombia, que estimularon una fuerte demanda interna de PBC, con lo cual Colombia pasó a constituirse en otro país productor, hecho que se hace más visible hacia 1994 mientras se generaba una creciente disminución de las áreas de Perú y Bolivia (véase cuadro 1).

---

5. Generalmente fue la variedad *pajarita*, mientras en Perú y Bolivia por el tiempo acumulado en el manejo del cultivo se conocen y manejan otras variedades con mayores rendimientos y mayor proporción de suministro de HCL.

6. Véase Roger Rumrill, "El desarrollo alternativo en el Perú: una gota de agua legal en un Amazonas de coca ilegal", en *Revista Acción Andina*, No. 2, Año 2, Bogotá, junio de 1998.

CUADRO 1

**ÁREAS DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA, 1992-2003  
(HECTÁREAS) SEGÚN CIFRAS DEL DEPARTAMENTO DE ESTADO**

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Total
1992	45.500	129.200	41.206	215.906
1993	47.200	108.800	49.787	205.787
1994	48.100	108.600	46.400	203.100
1995	48.600	115.300	53.200	217.100
1996	47.000	95.000	69.200	211.200
1997	46.000	68.800	79.100	193.900
1998	38.000	51.000	101.800	190.800
1999	21.800	38.700	122.500	183.000
2000	14.600	34.100	136.200	184.900
2001	19.900	34.000	169.800	223.700
2002	24.400	36.000	144.450	202.850
2003	28.450	31.150	113.850	173.450

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report, U.S. Department of State.

A raíz de esta situación, sobre Colombia se comienza a desarrollar una política de contención de la oferta dirigida, en primer lugar, contra los cultivos de coca y amapola a través de la aspersión aérea de la formulación *round up*, la cual fue modificada para garantizar una mayor efectividad en la erradicación definitiva de las áreas con cultivos ilícitos. Tal política se viene implementando desde 1994 para los cultivos de coca, y desde 1990 para los cultivos de amapola. Estos últimos experimentaron un auge entre 1992 y 1994 con un área nacional entre 19.000 y 20.000 hectáreas<sup>7</sup>, para luego estabilizarse en un promedio de 4.000 a 6.000 hectáreas desde 1995 hasta hoy.

Los resultados de las fumigaciones desarrolladas a lo largo de la década de los noventa no fueron satisfactorios. La tendencia al incremento de áreas justo en el país donde más se desarrollaron fumigaciones, levantó serios interrogantes sobre la racionalidad de la estrategia. Tal hecho se puso de presente sobre todo hacia 1999. A partir del año 2000, Washington opta por financiar el componente antidrogas del Plan Colombia, sobrepasando de manera significativa los aportes que normalmente se suministraban para dicha estrategia antidrogas, alcanzando un monto de US\$2.500 millones. Sumada esa cantidad con otras fuentes de apoyo de diversas instancias de la administración norteamericana, sobrepasaron los US\$3.000 millones hacia el año 2003, con lo cual se pretendió derrotar los argumentos en contra de su estrategia, buscando resultados medibles que se concentraron en la destrucción de los cultivos ilícitos de coca y amapola.

7. Sobre la historia de este proceso, véase Ricardo Vargas, *Fumigación y conflicto, políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, TNI, Acción Andina, 1999.

## Las razones de Washington para centrar su estrategia en el ámbito de los cultivos ilícitos

Los argumentos más importantes de la actual política antidrogas se plasman en el documento US Department of State (US DoS), *International Narcotics Control Strategy Report*, de marzo de 2003, los cuales se basan en un análisis que conduce a la ratificación de la estrategia antinarcóticos, sobre todo en su componente de reducción de la oferta de drogas, a través de un mayor énfasis en el uso de la fuerza, como mecanismo disuasivo eficaz para los productores. El Departamento de Estado precisa el escenario de los cultivos ilícitos, como el principal objetivo de su estrategia dirigida a reducir la oferta<sup>8</sup>.

De acuerdo con el documento, los programas antinarcóticos que buscan reducir la presencia de drogas de origen natural tienen por objetivo los tres primeros nexos de la cadena que va entre el productor y el usuario: cultivo, proceso y tránsito. Lo más próximo a la fuente que podemos acometer, dice el Departamento de Estado, es incrementar la probabilidad de contener totalmente el flujo de drogas. Según este documento, *el control del cultivo representa la mejor relación costo-beneficio frente a la gama de medios existentes para cortar la oferta*. Si los cultivos son destruidos o se mantienen sin poder ser cosechados, entonces son drogas que no entran al sistema económico ilegal. Estamos eliminando el crecimiento perverso, dice el Departamento de Estado, actuando anticipadamente a la metástasis que busca entrar (nuevamente) en el sistema.

210 Sin embargo, dicha entidad llama la atención sobre la serie de consecuencias políticas que se desprenden de la aplicación estricta de una estrategia basada prioritariamente en la represión. En efecto, al destruir los lucrativos cultivos se crean condiciones muy difíciles para los gobiernos democráticamente elegidos, hecho que se suma a las críticas condiciones económicas. Es decir, si bien la racionalidad de la política es clara, se señala que hay impactos no deseados que pueden afectar otras esferas fundamentales para los intereses de Washington, como golpear la estabilidad política de los gobiernos aliados (como sucedió en Bolivia con Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003). En ese sentido, el documento reconoce que la política debe ser flexible, entendiendo por tal, la aplicación de énfasis diversos de acuerdo con las circunstancias que se vivan en cada escenario.

---

8. Véase un análisis sobre las implicaciones de las políticas contempladas en el documento del Departamento de Estado para Colombia en el documento preparado por Ricardo Vargas para Lutheran World Relief, "La estrategia de control de la oferta de drogas, los cultivos ilícitos y el desarrollo alternativo: recomendaciones de política", Bogotá, 1993. Versión al inglés, R. Vargas, "Strategy for Controlling the Drug Supply: Illicit Crops, and Alternative Development Policy Recommendations" en *Journal of Drug Issue*, Universidad de la Florida (en edición).

## La reducción de la coca y los énfasis de la estrategia

Aludiendo a las oportunidades que presenta un escenario cocalero que se concentra en tres países, esto es, Colombia, Perú y Bolivia, para el Departamento de Estado: “La moderna tecnología nos permite localizar las más grandes áreas con precisión y destruirlas, a través de un proceso mucho menos difícil que intentar parar las drogas una vez ellas están en las líneas de embarque. Es fácil erradicar un objetivo fijo como lo es un campo cocalero, que buscar y destruir la cantidad equivalente de cocaína distribuida en camiones (vía terrestre) barcos (vía fluvial) y aviones (vía aérea)”.

La apuesta por el énfasis de la focalización de la política en el control de los cultivos se da porque, según Washington, es allí donde se presenta la mejor relación costo-beneficio frente al uso de medios para cortar la oferta. Esto explica la continuidad del énfasis de las acciones en esa parte de la cadena. Se alegan costos mucho más altos y límites en los indicadores de éxito cuando el énfasis se pone en la parte del tráfico. El desarrollo de cálculos sobre el potencial productivo que sale del mercado al destruir los cultivos no encuentra otro parangón en otras partes de la cadena del narcotráfico. Difícilmente podría homologarse de la misma manera la parte de la economía de las drogas que sale del circuito, cuando se captura un narcotraficante o un número determinado de contrabandistas de drogas ilegales.

El alto índice costo-efectividad se funda en la relación que arrojan algunos estudios adelantados por entidades de Estados Unidos en Perú y Bolivia a comienzos de los noventa, cuya producción muestra un alto contenido de alcaloides en las hojas, y que señalan que cada 200 o 250 hectáreas de coca puesta fuera de producción, en promedio, priva al comercio de drogas de una tonelada métrica de cocaína refinada. Incluso la erradicación manual presenta alguna diferencia en este sentido. Bajo esta medida, continúa el informe, el estimado de erradicación manual de 12.000 hectáreas en Bolivia, combinada con el estimativo de 7.000 hectáreas eliminadas en Perú, guarda el equivalente de aproximadamente 76 a 95 toneladas métricas de cocaína que han quedado por fuera del sistema económico.

Complementemos esta información del Departamento de Estado, recordando que la ruptura del promedio histórico boliviano empieza a tener significación a partir de 1998 al pasar de 46.000 hectáreas en 1997 a 38.000 el siguiente año; de allí hasta encontrar en 2000 el punto más bajo con 14.600 hectáreas. Quiere decir que se demoró cuatro años para bajar 31.400 hectáreas, cifra que se traduce en el tonelaje que salió del circuito de drogas. En el caso de Perú, el promedio histórico comienza a caer en 1996 con 95.000 hectáreas, luego de una cifra de 115.000 en 1995. Esta tendencia se estabiliza en el año 2000 con 34.100 hectáreas, lo cual quiere decir que demoró cinco años.

Cabe recordar que el monto de la ayuda total a Perú entre 1996-2000 suma un poco más de US\$600 millones<sup>9</sup>, lo cual no representa una cantidad significativa si se compara con Colombia que en un lapso de cuatro años (2000-2004) recibió cerca de US\$3.000 millones. Esa cifra financió acciones que arrojan una disminución de 25.350 hectáreas entre 2001 y 2002 al pasar de 169.800 a 144.450 hectáreas o 55.950 entre 2001 y 2003. Como se ve, a la luz de los montos ejecutados, el argumento del Departamento de Estado sobre el balance de lo que sucedió en Perú y Bolivia frente al caso colombiano, no es consistente. Con base en las consideraciones descritas sobre la relación costo beneficio, concluye el informe categóricamente: “Sin embargo, una acción desarrollada por avionetas de fumigación agrícola de alta velocidad es muchas veces más eficiente que otras formas de erradicación. Si aquellas avionetas que fumigan en Colombia logran romper las barreras de acceso a todos los principales plantíos de coca, podrían entonces destruir un gran porcentaje de cultivos de coca en cuestión de meses, usando herbicidas ambientalmente seguros”<sup>10</sup>.

La referencia de *otras formas de erradicación* alude principalmente a la técnica manual concertada con las comunidades, y también cabe allí la forzosa, como en el caso boliviano.

212 Esta tesis incrementa el modelo de uso de la fuerza y se vuelve altamente preocupante cuando se compara –sin mucho rigor– la relación costo-beneficio entre la erradicación manual (modalidad del desarrollo alternativo) y la aspersión aérea (política clara de uso de la fuerza). De este modo el desarrollo alternativo ha quedado en la práctica limitado a una técnica más de disminución de la oferta, equiparable y medible en relación con el más importante indicador de resultados: número de áreas reducidas.

Además de su eficiencia en el corto plazo, el argumento para fumigar mediante aspersión aérea en Colombia se basa en el hecho de que mientras las autoridades antinarcóticos utilizan un *ingrediente activo* que es conocido y que ha sido experimentado, Washington denuncia que los productores utilizan una gama de químicos de alta peligrosidad cuyo uso está restringido. Entre éstos se incluye el paraquat y el endosulfán, los cuales han sido clasificados por la Environmental Protection Agency (EPA) en una categoría de alta toxicidad y están restringidos para su venta en Estados Unidos y Colombia.

Si bien el argumento acerca del uso intensivo de elementos químicos para cuidar el cultivo ilícito o garantizar el procesamiento de la pasta básica de cocaína (PBC) es válido, por otro lado, no se reconoce la diferencia entre la discusión alre-

---

9. Véase Coletta Youngers, *Deconstructing Democracy: Peru under President Alberto Fujimori*, WOLA, Washington, February 2000.

10. US Department of State (US DoS), *International Narcotics Control Strategy Report*, de marzo de 2003.

dedor de un ingrediente activo como el glifosato bajo su formulación comercial más común (*Round up*) y con la cual se esgrime su pretendida inocuidad y el reconocimiento a que dentro de la fumigación aérea en Colombia, se usa una formulación comercial (*Round up Ultra*) que varía considerablemente las dosis y los niveles de concentración del uso “normal” del ingrediente activo. De acuerdo con un documento de análisis del tema:

Un aspecto verdaderamente alarmante en el proceso de las fumigaciones se encuentra representado por la forma como han venido manejándose los criterios de concentración del producto comercial. Mientras que Monsanto, casa productora del glifosato empleado en las fumigaciones, recomienda la aplicación de 2,5 l/ha de un producto con una concentración de 2,5 g/l, es decir, se aplicarían, de acuerdo con las recomendaciones emanadas del laboratorio productor 7,5 g/ha, US DoS, por su parte, habla de un producto con una concentración de 147 g/l, y la Policía Nacional menciona un producto con una concentración de 158 g/l, y dice aplicar 23,65 l/ha. Esto significa la aplicación de 3.700 g (3,7 kilos) por hectárea fumigada. La cifra corresponde a casi 500 veces la dosis recomendada por el laboratorio. ¿Qué vale esperar de los efectos tóxicos de tales concentraciones?<sup>11</sup>

Sobre esta última situación, la misma EPA ha reconocido no poder decir nada serio al Departamento de Estado, ante la ausencia de pruebas experimentales que den plena seguridad sobre los efectos ambientales y de salud de la “nueva” formulación para destruir cultivos ilícitos.

213

En efecto, la dosis en litros por hectárea ha venido siendo modificada a partir de 1993. Así mismo, a partir de 2000, la concentración en gramos por litros se ha aumentado paulatinamente. En ese contexto se resalta el caso colombiano que con base en una multiplicación de las dosis y el incremento de los niveles de concentración del ingrediente activo glifosato, muestra resultados de impacto por la disminución que se produce “en cuestión de meses”, como dice el documento del Departamento de Estado.

Aun si se aceptara la relevancia de ese escenario en que se ponen a competir la erradicación manual y la aérea, la equiparación no es consistente. En efecto, las cifras oficiales de disminución de áreas se han presentado como si toda la reducción hubiese sido obtenida por la técnica de fumigación aérea.

---

11. Grupo Interdisciplinario Política y Ambiente, *Los éxitos del desacierto*, Bogotá, Acción Andina Colombia, septiembre de 2003.

## Situación actual

De acuerdo con el último informe de Unodc sobre la situación de los cultivos ilícitos en Colombia, a lo largo del año 2003 la reducción de áreas de coca alcanzó la cifra de 15.731 hectáreas frente al total del área de coca<sup>12</sup>.

Como se señaló, la reacción inmediata que se hace frente a estas cifras, es asociarlas como un resultado relativamente exitoso de las fumigaciones aéreas. Veamos, sin embargo, algunos elementos para contrastar esa asociación. En primer lugar, vale señalar que la reducción obtenida en el año 2003 como resultado de la erradicación manual fue de 4.000 hectáreas. Quiere decir que lo obtenido por las fumigaciones aéreas fue una reducción de 11.731 hectáreas.

El equivalente de lo fumigado a lo largo de 2003 fue de 132.817 hectáreas de coca, lo cual significa que para erradicar efectivamente una hectárea de hoja de coca fue necesario fumigar 11.33 hectáreas. Lo que a nivel de costos implica multiplicar por esta cifra lo que vale cada hectárea erradicada. En el marco del Plan Colombia, la dinámica de las fumigaciones tiene un salto importante durante el período 2002 y 2003. Veamos:

CUADRO 2

### ÁREAS DE COCA, FUMIGACIONES Y REDUCCIONES EFECTIVAS

Año base	No. de hectáreas	Año de fumigaciones	Áreas fumigadas	Disminución efectiva
1999	160.119	2000	58.073	+ 3.170
2000	163.289	2001	94.153	- 18.482
2001	144.807	2002	130.364	- 42.736
2002	102.071	2003	132.817	- 15.731

Fuente: Unodc, "Coca Survey 2003", Viena, junio de 2004.

Como se puede observar, durante 2002 y 2003 se encuentran las cifras anuales más altas de las aspersiones aéreas. El hecho coincide con el ascenso de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia (agosto de 2002 a 2006) y su política de fumigación compulsiva. De acuerdo con estos datos de Unodc, el punto más alto de la disminución efectiva de cultivos de coca se presentó en el año 2002, cuando esta cifra alcanzó 42.736 hectáreas al finalizar dicho año.

La paradoja de 2003 es altamente significativa: justo en el año en que se da la mayor fumigación de toda la historia de esta decisión, se tienen unos resultados bastante mediocres si se compara con lo que sucedió en 2002. En efecto, la disminución del año 2003 representa tan sólo el 36,8% de lo erradicado efectivamente en el año anterior, presentando incluso una cifra por debajo de los resultados del año 2000 (18.482 hectáreas).

12. United Nations on Drug and Crime (Unodc), "Coca Survey 2003", Viena, junio de 2004.



La explicación es muy clara: los “éxitos” de 2002 están directamente asociados a la gran ventaja que experimentó esta política al centrarse en el área de mayor condensación de la coca, como en efecto lo fue el caso del departamento amazónico del Putumayo, que alcanzó a tener el 40% del área nacional en el año 2000, es decir, cuando se iniciaron los operativos del Plan Colombia.

Quiere decir, que los retos para la política de fumigaciones apenas comienzan y no muy bien, de acuerdo con los resultados de 2003. En efecto, se podría decir que las altas cifras que arrojó la aspersión aérea en 2002 fueron la oportunidad ya lograda, y que los cultivos inician a partir de entonces un proceso itinerante que no va a repetir la alta concentración del departamento del Putumayo, y que la política va a enfrentar serias dificultades en los próximos años.

La incertidumbre se valida a la luz de lo que está sucediendo hoy. En efecto, las nuevas características de los cultivos con posterioridad al modelo Putumayo son:

1. La creciente atomización que se refleja en la presencia de cultivos en 23 departamentos frente a sólo 12 que existían en 1999, en la antesala del Plan Colombia.
2. La conversión hacia modelos de pequeña finca de tres o menos hectáreas.
3. La mimetización en el sotobosque y siguiendo procesos de siembra lineales más que grandes acumulados.
4. El aprovechamiento de siembras en parques naturales para el cumplimiento de la anterior condición, incrementando a la vez uno de los peores desastres ambientales por la tala de zonas frágiles e importantes en biodiversidad.
5. La inserción de los cultivos en zonas no marginales, sino dentro de áreas más integradas a la nación como es la zona cafetera. Allí la producción ilícita se maneja con técnicas de asociación de cultivos, lo que impide un conocimiento real de las áreas existentes.

Si a ello se agrega la siembra de variedades que muestran un comportamiento de resistencia frente al glifosato, quienes manejan la política de drogas no van a tener muchos motivos para estar contentos como aparentemente sucede hoy. Es decir, la medición del éxito o fracaso de la política no puede establecerse en sus resultados anualizados, sino que necesariamente debe verse en dinámicas de mediano y largo plazo. Las exigencias de resultados de corto plazo, tal y como se ha consolidado en instancias de toma de decisión en Washington e incluso en el mismo Congreso, están conduciendo a percepciones equivocadas por el hecho de que se muestren disminuciones de un año a otro.

De cualquier manera, no se trata de provocar el fundamentalismo que está detrás de la ratificación de la actual política de drogas, y que se afirma en mecanismos asociados de manera muy desbalanceada a favor del uso de la fuerza. La demostración de un eventual fracaso en el mediano plazo implicará para ellos poner sobre

la mesa una mayor radicalización que cobra expresión en la amenaza que se cierne alrededor del uso del hongo *fusarium oxisporum* o el ensayo de nuevos y más peligrosos químicos.

### La articulación de las drogas como problema de seguridad actual

Una síntesis sobre la evolución del tratamiento del problema de drogas bajo el esquema de guerra fría y la situación actual, puede ser:

1. Desde 1988, el entonces presidente Bush (padre) señaló que: “La lógica es simple... La vía más barata y segura para erradicar los narcóticos es destruirlos en su fuente... necesitamos destruir cultivos en donde estén creciendo y poner fuera los laboratorios donde existan”<sup>13</sup>. Por más de una década, el principal objetivo en la guerra a las drogas ha sido la producción en los países andinos. Esta tesis fue la que condujo finalmente a militarizar la policía de estos países o a crear unidades militares especializadas.
2. En ese sentido, hacia la década de los ochenta e incluso en los noventa se presentaron reiteradamente fricciones y diferencias entre el enfoque de Estados Unidos y la región. Éste se consideraba uno de los factores que influía en el fracaso de la estrategia de Washington para el área andina.
3. Hoy en día, a nivel de la región, esas diferencias persisten sobre todo en los casos de Bolivia por la presión de las organizaciones cocaleras, y del mismo modo en Perú, pero no en el caso colombiano con el gobierno Uribe Vélez. Por primera vez en la historia de las decisiones antidrogas, confluye clara y plenamente el interés de Washington y el interés de Bogotá en el marco de la política de seguridad democrática del actual gobierno.
4. Mientras tanto, dentro del Congreso estadounidense uno de los temas de mayor controversia se ha venido dando entre el uso de la fuerza *versus* el desarrollo alternativo. La visión conservadora y pragmática se afirma en el uso de la fuerza para “solucionar” el problema. Posiciones más moderadas reclaman un mayor balance dirigido a fortalecer las iniciativas de desarrollo alternativo. Las fumigaciones desarrolladas durante toda la década de los noventa hasta el inicio del Plan Colombia mostraron una tendencia de resiembra por encima del nivel de las aspersiones aéreas. Con el Plan Colombia se buscó resolver ese círculo vicioso, bajo el argumento de que no se contaba hasta entonces con suficientes recursos que permitieran una iniciativa de mayor dimensión y sostenimiento.
5. El apoyo de Estados Unidos a las decisiones contrainsurgentes se justificaron hasta antes del 11 de septiembre, bajo el argumento del obstáculo que ofre-

216

---

13. Véase Peter Andreas, Eva C. Bertram, Morris J. Blackman and Kenneth E. Sharpe, “Dead-End Drug Wars”, en *Foreign Policy*, number 85, Winter 1991-1992, p. 108.

cían las organizaciones armadas a las tareas antidrogas. En este momento es legal la extensión de esa ayuda a las acciones “antiterroristas”.

6. Aunque el tratamiento de las drogas como un problema de seguridad aparece hacia el final del conflicto Este-Oeste, es en la posguerra fría que se posiciona como tal, y hoy evoluciona hacia un escenario que ha terminado articulándolas como parte de la lucha antiterrorista. A su vez, el tratamiento del terrorismo con el uso de los sistemas de guerra que contienen un fuerte componente militar convencional dirigidos a golpear las supuestas retaguardias territoriales, ha terminado por dar un impulso a la remilitarización de la guerra contra las drogas. No obstante, crece el cuestionamiento a las caracterizaciones planas de esta compleja problemática.
7. En efecto, la ausencia de diferenciaciones entre los sistemas en red que caracterizan tanto al narcotráfico actual como a los grupos terroristas, y el trato de ambas amenazas bajo criterios de guerra convencional es, por decir lo menos, un despropósito que está teniendo un alto costo. Así mismo, partiendo del reconocimiento a la alta dependencia de los grupos armados de esa economía ilegal, se plantean interrogantes sobre la pertinencia de extender el concepto de lucha contra los grupos terroristas de alcance internacional (como Al Qaeda) a grupos insurgentes que actúan en una guerra interna como la colombiana (el caso de las FARC) y que carecen de una ideología transnacional y un accionar global.

#### **Algunos elementos de conclusión**

En primer lugar, la fuerte coincidencia de los propósitos del Plan Colombia dominado por Washington y la política de seguridad democrática del presidente Uribe Vélez, apuntan con claridad a golpear a las guerrillas bajo el reconocimiento común de la simbiosis entre drogas y financiación de los “terroristas”.

Pero por fuera de esa intención permanecen como beneficiarios los nuevos y desconocidos grupos organizados del narcotráfico, por las razones que se incorporan en el cuadro 3:

**FARC Y NARCOTRÁFICO FRENTE A LOS MODELOS DE COMBATE ANTIDROGAS DEL PLAN COLOMBIA**

Organización	Lectura	Modelo de combate (MC)	Observación entre el MC y el tipo de organización	Consecuencias
FARC Es un grupo que no opera en red, sino que mantiene una estructura jerárquica.	Organización terrorista (incluso se argumenta, de alcance internacional).	Militarización de las zonas de influencia, aprovechamiento de la superioridad aérea. Se busca golpear la cúpula.	De alguna manera, hay correspondencia entre las decisiones de seguridad y el tipo de organización.	Golpear las guerrillas en su cúpula puede generar un escenario de desorden y bandidismo de orden regional que se adaptará a la pervivencia de los grupos del narcotráfico.
Grupos del narcotráfico.	Criminalidad organizada.	Principal: Fumigación de cultivos.	Ninguna correspondencia con la estructura en red.	Favorecidos por el actual modelo de lucha antiterrorista.
Estructura en red.	Las organizaciones en cuanto tales son menos relacionadas con la lucha antiterrorista. (Ej.: listado de organizaciones terroristas)	Las extradiciones se están dando sobre estructuras anteriores y conocidas. No se conocen las actuales.		El modelo de combate no los afecta. Empoderamiento en Colombia.

218

En segundo lugar, las drogas –como parte de la lucha antiterrorista– están generando una peligrosa disminución del reconocimiento a las causas sociales y económicas de la parte inicial del circuito de drogas. El desarrollo alternativo ha pasado a articularse a la lucha antiterrorista dentro del Plan estratégico del Departamento de Estado y la Usaid<sup>14</sup>.

Los altos costos sociales, ambientales, económicos por la implementación de esta estrategia son responsabilidad de los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia. Por su parte, los efectos a esos mismos niveles por la articulación de esta economía con la guerra, son de la responsabilidad de los grupos armados. Cada uno maneja su libreto, y en medio de todos ellos están las comunidades campesi-

14. United States Department of State and United States Agency for International Development (AID), “Strategic Plan Fiscal Year 2004-2009”, Washington.

nas e indígenas. Éstas generalmente son invisibles, y sobre ellas recaen los efectos de las acciones de los diferentes actores, agravándose la crisis humanitaria con el fenómeno del refugio y el confinamiento, la pérdida de su seguridad alimentaria por las fumigaciones, el debilitamiento de la organización por la guerra y, en general, obstaculizando aún más la perspectiva de futuro de sus integrantes.

Visto ese contexto, se debería desarrollar una apertura política y de seguridad a quienes quieran una erradicación manual de cultivos de uso ilícito. Tal propuesta puede ir en contravía con los intereses de los grupos armados; sin embargo, el Estado ha carecido de voluntad política para apoyar a las comunidades que desean comprometerse con este tipo de alternativas. Se sacrifica así a las comunidades en áreas bajo control insurgente lanzando contra ellas la fumigación y la ofensiva militar.

### **El lado oscuro del problema: las transformaciones económicas del narcotráfico en el marco de la guerra y su trance hacia la legalización**

Por su parte, el narcotráfico colombiano se ha posicionado a través del aprovechamiento de la estrategia de privatización del uso de la fuerza, aportando mecanismos de violencia que han contribuido a desalojar las guerrillas de lugares estratégicos o contenido su influencia militar mediante acciones dirigidas a golpear a la población civil que reside en esas zonas controladas o pretendidas por la insurgencia.

Simultáneamente, el narcotráfico ha ocupado esos espacios a través de mecanismos violentos de acumulación, en donde se genera a su vez el lavado de activos gracias a la compra o posesión de tierras, buscando al final del proceso una legalización de sus intereses económicos que le permita consolidarse como fuerzas regionales en el orden político y de seguridad.

La focalización del Plan Colombia en la región sur, sobre todo en cabeza de las guerrillas tratadas como sustitutos de los carteles golpeados a comienzos de los noventa, ha facilitado el empoderamiento de estos sectores. A su vez, la ausencia de agilidad en los procesos de extinción de dominio de los bienes adquiridos y la falta de claridad sobre el uso de los recursos ya incautados al narcotráfico desfavorecen la creación de condiciones que inhabiliten el territorio colombiano como lugar expedito para la continuidad del narcotráfico. En la actualidad, no hay mecanismos que establezcan con transparencia la responsabilidad del narcotráfico (y de los grupos armados que han participado en esa dinámica) sobre el proceso violento de expropiación de comunidades indígenas, negras y campesinas.

---

5

**Claudia  
Daniela  
Mejía  
Reyes**

**Las riquezas  
estratégicas  
de la Amazonia**

---

**Claudia Daniela Mejía Reyes**

Egresada de la Escuela Nacional de Estudios  
Profesionales Aragon-UNAM Seminario  
de estudios chicanos y de fronteras (Ideas-  
INAH).

*E-mail:* [danielame1@yahoo.com.mx](mailto:danielame1@yahoo.com.mx)

La cuenca del Amazonas o Amazonia<sup>1</sup> es la región que comprende los territorios bañados por el río Amazonas, el más caudaloso del mundo, y sus afluentes. El río Amazonas nace en los Andes de Perú y atraviesa Brasil. Tiene unos 6.500 kilómetros de largo y su anchura algunas veces sobrepasa los seis kilómetros; cuenta con más de 7.000 ríos tributarios que corren más de 6.000 billones de metros cúbicos de agua por segundo. Así, su caudal lleva más agua que el Nilo, el Mississippi y el río Amarillo.

En su primer tramo, el Amazonas recibe el nombre de Marañón, y cerca de su desembocadura en el Atlántico se abre en numerosos brazos, entre los cuales forma diversas islas. En esta región que comparten Bolivia, Perú, Ecuador, Brasil, Guyana, Surinam y Colombia, existen cuatro de las materias principales para la economía –y la vida– del tercer milenio: el oxígeno (la Amazonia produce más del 40% del oxígeno del mundo); la biodiversidad; el petróleo y el agua dulce (casi el 30% de agua dulce renovable está en América Latina y la mayor parte en la Amazonia).

Puesto que en la cuenca del Amazonas existen las mayores reservas de agua dulce del planeta, ésta ha sido a lo largo de la historia una fuente de conflictos y ambiciones en torno a dos asuntos principales: primero, la fluvialidad, es decir, el control de los ríos y de sus cuencas con sus afluentes, y en segundo lugar, la bioceanidad, la capacidad de tener acceso a dos océanos. A lo largo de los siglos XIX y XX, el río Amazonas ha sido objeto de disputas entre Brasil, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, dejando bien claro su papel en la geopolítica regional.

Sin embargo, parece que el río Amazonas y sus afluentes serán objeto de disputa geopolítica<sup>2</sup> no sólo entre los países que posean territorio en la zona, sino por otros como Estados Unidos, Francia y Rusia, que en fechas recientes soltaron la tesis de que la Amazonia, al ser el pulmón del mundo y patrimonio natural de la humanidad, y al estar mal protegido por los latinos, debe ser controlada por sus fuerzas armadas.

Aunque sus ríos más caudalosos sean afluentes del Amazonas, en Colombia podemos observar una gran cantidad de recursos hídricos que de ninguna manera son desdeñados en los planes de política exterior de las grandes potencias, sobre todo de Estados Unidos, ya sea por su potencial vital en un mundo en crisis de agua dulce<sup>3</sup> o por su colocación estratégica.

---

1. Hay que distinguir entre *Amazonía*, región geográfica en Colombia y *Amazonia*, nombre de la cuenca del río Amazonas.

2. Hace algunos años, el Banco Mundial afirmaba que las guerras del siglo XXI serían provocadas por el control mundial del agua, cada día más escasa. Lo mismo ha sucedido con el petróleo, el gas, la electricidad y ahora los recursos genéticos.

3. En los últimos años, importantes voceros de la comunidad científica han dado a conocer a la opinión pública internacional que el agua dulce, proveedora del agua utilizada para uso doméstico e industrial, se está acabando. De esta forma, el agua se ha vuelto un recurso natural altamente codiciado entre las grandes potencias.



Los ríos de Colombia pertenecen a cinco vertientes. La primera es la del mar Caribe, con los ríos Magdalena y Cauca, la de mayor trascendencia en el desarrollo histórico y económico del país, y donde además hay minas de oro y esmeraldas; comprende la región encerrada entre la cordillera Occidental (Cauca) y la central, y la región encerrada entre la cordillera Central y la Oriental (Magdalena).

La segunda es la vertiente del lago de Maracaibo y el río Catatumbo, que comprende la región encerrada entre los dos ramales en que se abre la cordillera Oriental, en el páramo de Tamá, y la tercera es la del océano Pacífico, con los ríos San Juan, Atrato, Patía, León y Sinú, encerrados entre el océano Pacífico y la cordillera Occidental. El río Atrato está en la mira de Estados Unidos, que contempla la apertura de un canal que ponga en fácil comunicación el Atlántico y el Pacífico aprovechando el curso del Atrato, que nace en los farallones de Citará de la cordillera Occidental de Colombia y desemboca en el golfo de Urabá.

Las dos últimas comprenden la inmensa región que se extiende hacia el oriente: la cuarta corresponde al río Orinoco –que es el segundo más grande de Colombia, el tercero de Suramérica y primero de los de segundo orden en el mundo– y sus afluentes, los ríos Vichada, Guaviare, Casanare y Meta; la quinta es la del Amazonas, de donde se desprenden los ríos Caquetá y Putumayo, y en cuya parte baja el gobierno colombiano tiene establecida una base militar aérea. Es importante observar cómo la ofensiva militar planificada por el Plan Colombia se da prioritariamente en el Putumayo, región atravesada por importantes ríos incluidos en un megaproyecto de interconexión fluvial de América del Sur. Asimismo, se ha detectado en la frontera sur de Colombia un gran proyecto económico, social y cultural de origen japonés-estadounidense, que planea unir a los ríos del Caquetá y el Putumayo a sus afluentes para conectarlos con el océano Pacífico.

224

Todo parece apuntar a que en Colombia y su parte de la Amazonia se repetirá el esquema peruano. En Perú, el enfrentamiento final entre el gobierno y la subversión se desencadenó de acuerdo con lo ocurrido en el Amazonas peruano, zona geopolítica de gran importancia que cuenta con 700, 000 kilómetros cuadrados –forma casi la mitad del territorio nacional–, alta potencialidad agrícola y grandes reservas de materias primas, petróleo en particular. Además, esta zona tiene fronteras con Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. Al desplazar a los grupos subversivos de esta zona, dieron el primer paso para penetrar en la región. Ahora sólo falta desplazar de la región amazónica peruana a los menos de un millón y medio de habitantes que la ocupan, que en su mayoría son indígenas, para abrirle las puertas al capital de las empresas transnacionales estadounidenses.

Por eso a través del Plan Colombia y del monitoreo que efectúa en la región, además de consolidar sus posiciones político-militares en la región amazónica, de paso asume el control de los recursos existentes en esta región y otras áreas cercanas de interés geoestratégico, desde el golfo de Maracaibo y la cuenca del Orinoco

a la cuenca de Guayas, y desde la cuenca del Amazonas hasta el Río de la Plata. Así pues, otro objetivo estratégico, aparte de la lucha contrainsurgente en Colombia, es controlar la Amazonia, región con uno de los ecosistemas más ricos y diversos de la tierra, con aproximadamente 7'160.000 kilómetros cuadrados, considerada en los medios científicos como el territorio donde está el futuro de la humanidad, y codiciada por sus grandes reservas de agua, flora, fauna hidrocarburos y minerales. Todavía en la actualidad, la mayoría de las áreas deshabitadas en esta región presentan algunas posibilidades para el descubrimiento y la explotación de petróleo, minerales y otros valiosos recursos naturales.

Cabe mencionar que el proceso de desarrollo moderno de la Amazonia se ha debatido entre los mitos o verdades a medias y el desconocimiento de las verdaderas posibilidades de la región. Uno de estos mitos es el del “vacío amazónico”, que ha llevado a creer que se trataba de un inmenso espacio vacío de pobladores, una región virgen o una de las últimas fronteras de la humanidad, que era necesario ocupar para unos o preservar para otros. Pero debemos recordar que la Amazonia está involucrada en un proceso de muchos años de ocupación humana, tiene hoy 22 millones de habitantes (un millón y medio indígenas de más de 400 etnias distintas) y su población crece a una tasa anual de más del 3%. Sin embargo, cuando se habla de los problemas de la Amazonia, sólo se discute sobre temas medioambientales, sin tener en cuenta que éstos nunca podrán resolverse si no se cuenta con la participación de los pueblos indígenas, los únicos que han demostrado hacer un uso integral del bosque durante milenios, permitiendo su renovación.

Pero otro mito ha ocultado la realidad de estos pobladores nativos; es el mito de “el indígena como freno para el desarrollo”. Los gobiernos no entienden para qué quieren los pueblos indígenas tanta tierra si no la ponen a producir. La respuesta es sencilla, la noción de territorio indígena, que permite sus prácticas tradicionales de conservación, necesita de amplios espacios no sólo para la vida de las personas sino también de los animales, las plantas y los árboles. El interés de los gobiernos del área y de las compañías multinacionales por el territorio amazónico es muy diferente. La economía amazónica venida de fuera se ha caracterizado a lo largo de la historia por ser una economía fundamentalmente extractiva. Esta situación abona otro mito que considera a la Amazonia como un territorio de inagotable riqueza. Un paraíso que abunda en recursos disponibles para el uso del ser humano. Por eso, a través de los años, muchos se han limitado a extraer de la Amazonia los recursos más cotizados del momento, sin preocuparse para nada del desarrollo económico de la región ni del mantenimiento del equilibrio ecológico. Así, en la selva peruana, entre 1890 y 1914 se dio el *boom* del caucho; luego, entre los años 1923 y 1940, el de la madera fina. Hacia la década de los sesenta aparece el petróleo y, últimamente, a partir de la década de los setenta, asistimos al *boom* de la coca.

Sin embargo, la selva amazónica, la más biodiversa y mejor conservada del planeta, está siendo destruida a un ritmo cada vez más acelerado. La desordenada ocupación del espacio amazónico, el mal manejo de los recursos y el uso de tecnologías altamente contaminantes, así como la falta de una legislación adecuada sobre el medio ambiente y el incumplimiento de las normas legales vigentes, crean serios problemas en la Amazonia. Algunos de estos problemas son:

#### 1. Deforestación

Destrucción de los bosques naturales por efecto de la agricultura migratoria, la minería aurífera, la extracción de madera y el cultivo de coca. El área deforestada en la Amazonia genera la erosión genética por la desaparición de numerosas especies de flora y fauna

#### 2. Erosión de suelos

Este problema, estrechamente vinculado a la deforestación, ha traído como consecuencia que muchas hectáreas presenten serios problemas de erosión y muchas más estén afectadas con medianos problemas erosivos localmente serios. Esta alta tasa de erosión se refleja en la cantidad de sedimentos que son transportados por los diferentes ríos de la Amazonia, generando frecuentes inundaciones, así como severas restricciones para la navegación fluvial.

#### 3. Contaminación de los cuerpos de agua

Esta contaminación es consecuencia de algunas actividades económicas, como: explotación petrolífera, contaminación por derrame de petróleo y evacuación de agua salada; descargas de aguas servidas, domésticas e industriales, sin tratamiento; explotación aurífera, contaminación sonora y por mercurio, remoción y compactación de suelos, turbidez de aguas y alteraciones en el lecho del río; pesca indiscriminada usando sustancias tóxicas y explosivos; descargas de insumos químicos utilizados por el narcotráfico.

#### 4. Extracción selectiva de recursos de flora y fauna

La actividad extractiva, en muchos casos, ha sobrepasado los límites de recuperación de recursos naturales. Esta sobre-explotación ha puesto a muchas especies, animales y vegetales, al borde de la extinción; incluso un número desconocido de especies ha desaparecido y sigue desapareciendo cada año por la destrucción de su hábitat.

A pesar de lo anterior, todavía en la hoya amazónica se pueden encontrar grandes depósitos de carbón, hierro, cobre, aluminio, estaño, plata, bauxita, berilio y tungsteno, todos ellos metales importantes para la producción industrial. En la parte de Bolivia hay también manganeso, mercurio, antimonio, cromo, níquel, zinc y molibdeno. Además, es la zona que más oxígeno provee, y es la que mayor cantidad de carbono capta. Por si no fuera poco, la Amazonia es depositaria de la mayor extensión de bosques tropicales del planeta –hay más de 20 mil especies de árboles– y de una gran variedad biológica de ecosistemas, especies y recursos genéticos,

lo que la hace presa fácil de las ambiciones de las empresas dedicadas al desarrollo de la biotecnología<sup>4</sup>, que patentan y comercializan muchos de estos recursos genéticos vegetales y animales obligando a la humanidad a pagar por el uso de recursos que a todos nos pertenecen. Tan sólo cinco empresas de biotecnología vegetal en el mundo (Astra Zeneca, Du Pont, Monsanto, Novartis y Aventis) obtienen más del 60% del mercado de pesticidas; 23% del mercado de semillas y 100% del mercado de semillas transgénicas.

Desde hace varias décadas, las grandes multinacionales de la biotecnología tienen puestos sus ojos en el control de algo vital para la reproducción de los pueblos del planeta: los alimentos, a los cuales “mejoran” y hacen más resistentes a las plagas. Una de las industrias más importantes en este ramo, la Monsanto, es la proveedora de los principales químicos rociados sobre los cultivos ilícitos en la región andina. Pero Monsanto, empresa estadounidense, no sólo fabrica herbicidas –últimamente ha entrado en el campo de la manipulación genética<sup>5</sup>– ni ha sido lo único que ha producido en el pasado. En la década de los setenta, desarrolló el agente naranja (defoliante) y el napalm (gelificador abrasivo) que Estados Unidos usó amplia e indiscriminadamente contra Vietnam. Desde ahí, Monsanto, apoyada con dinero público, está entre las empresas que tienen una alta capacidad de modificar bacterias, virus, hongos y otros organismos, y convertirlos, además, en armas. Y entre las compañías con representantes en el gabinete de George Bush, poca gente sabe que el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, antes de ser designado en ese cargo fue presidente y director ejecutivo de GD Searle & Co., multinacional farmacéutica que se fusionó con Monsanto.

227

Así, el Plan Colombia contiene un componente de bioprospección en alguna medida encubierto en un proyecto de “controles biológicos” y “sistemas productivos” para la erradicación de los cultivos de coca –que no se circunscribe al territorio colombiano–, que apunta también a la biopiratería. Washington pretende tener, a través de sus empresas, el monopolio sobre la biodiversidad mediante el control de las patentes sobre los recursos fitogenéticos.

---

4. En términos generales, la biotecnología se puede definir como el uso de organismos vivos o descompuestos obtenidos de organismos vivos, para obtener productos de valor para el hombre. La biotecnología moderna está compuesta por una variedad de técnicas derivadas de la investigación en biología celular y molecular, las cuales pueden ser utilizadas en cualquier industria que emplee microorganismos o células vegetales o animales. Es la aplicación comercial de organismos vivos o sus productos, la cual involucra la manipulación deliberada de sus moléculas de DNA (García Noguera, 2000).

5. Monsanto ha llegado al límite de patentar una semilla que esteriliza las siembras que produce, por lo que éstas no sirven para poder plantar al año siguiente. Esta semilla es denominada por los ecologistas como “terminator”. También ha modificado una mala hierba que ahora produce plástico flexible.

Se debe señalar que la entrada en vigor en 2005 del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), además de que significará la cúspide del modelo económico neoliberal, también dará pie a la apropiación multinacional de los recursos naturales, los bienes públicos y la economía en espacios geoestratégicos como la Amazonia.

En conclusión, es necesario mencionar que con la avanzada militar en la región, Estados Unidos asegura, además, el aprovisionamiento de recursos naturales vitales para el mantenimiento del ritmo de ganancias transnacionales como las petroleras, y afianzan su dominio sobre regiones naturales en flora, fauna y agua potable.

---

**TERCERA  
PARTE**

**Limitación  
a las migraciones  
y problemas  
fronterizos**

---

# 1

Raquel  
Álvarez  
de Flores

**Las zonas  
de integración  
fronteriza y sus  
posibilidades  
de implementación  
en la frontera  
colombo-  
venezolana.  
Ámbito Táchira-  
Norte de Santander**

## **Raquel Álvarez de Flores**

Magíster en Ciencias Políticas. Mención:  
Geopolítica y Frontera (ULA-Mérida-1991).  
Doctora en Ciencia Política. Investigadora,  
Centro de Estudios de Fronteras  
e Integración (CEFI) Universidad  
de Los Andes, Táchira, Venezuela. Docente/  
Investigadora. Categoría asociado.  
Dedicación exclusiva y coordinadora  
de Investigación de la ULA-Táchira.

*E-mail:* raflores@telcel.net.ve



## Introducción

Al hablar de la extensión de una zona o región de integración fronteriza, hacemos referencia tanto a su delimitación como a las determinaciones particulares que configuran los distintos casos entre países. En cuanto a la delimitación, se hace necesario visualizar las interrelaciones y actuaciones que se suceden entre dos sociedades, dos economías vecinas, propiciando una flexibilidad atribuible a su comprensión geográfica. Sus límites efectivos se extienden hasta el espacio donde la repercusión de esa interacción manifiesta sus efectos. Cuando este tipo de integración lo es de hecho, sin manifestaciones políticas conjuntas, como en la frontera colombo-venezolana, tal delimitación se sucede de modo espontáneo. Allí, las comunidades y los mercados de manera constante y sin considerar las trabas jurídicas impuestas por los estados, entran en un proceso de captación y aceptación con sus contrapartes vecinas. La existencia de una voluntad política expresa permite la comprensión espacial del área de integración definida por los instrumentos legales que materializan el acuerdo político.

Es por ello que al referirnos a las zonas de integración fronteriza estamos indicando una extensión variable que puede comprender desde pequeños centros de servicios fronterizos o localidades ubicadas a ambos lados del límite, hasta regiones de cierta amplitud. En este último caso, pueden estar definidas por accidentes geográficos o por líneas demarcatorias de una o más jurisdicciones políticas interiores (estados, departamentos o provincias).

En consecuencia, la extensión de una región de integración fronteriza viene dada por los alcances de la interacción económica o social comprobada entre las regiones vecinas, fundamentalmente cuando esa región no se encuentra comprendida en algún instrumento que la formalice, ya que en este caso se hallaría delimitada por el acuerdo que la establece.

Para definir las zonas de integración fronteriza es necesario considerar el grado de integración entre dos regiones fronterizas determinado por diversos factores, entre los que merecen destacarse la base material (los recursos naturales o creados por el hombre, la población, la geografía y los servicios) sobre la cual se realizan las acciones, y el interés en permitir o promover la integración. La intensidad con que interactúan las regiones vecinas para conocer, aprovechar y desarrollar esa base material establece el grado de integración.

Lo anteriormente expuesto nos lleva a concepcionar a las zonas de integración fronteriza (ZIF) como aquellas áreas de los estados o departamentos fronterizos cuyas características geográficas, ambientales, culturales o socioeconómicas, aconsejen la planeación y la acción conjunta de las autoridades fronterizas, en las que, de común acuerdo con el país vecino, se adelantarán las acciones que convengan para promover su desarrollo y fortalecer el intercambio bilateral e internacional. (Ley de frontera colombiana, Art. 4).

## Frontera Colombia-Venezuela

Estos dos países tienen una frontera bastante extensa, pero, sin duda, la parte que más interés ha despertado a los fines de la integración fronteriza es la zona central que comprende un eje de intercambio importante, el de Cúcuta-San Antonio, por donde pasa el tráfico internacional de la ruta Panamericana. Definida como “frontera relativamente abierta sin mayores obstáculos naturales, cuenta con un eje de comunicación entre dos polos de atracción situados a cada lado de la frontera; población básicamente del mismo origen, estructura y costumbres” (BID, 1964).

La frontera colombo-venezolana se caracteriza por ser la más intensamente poblada de ambos países, estimándose, del lado venezolano, la presencia de 4,2 millones de habitantes a lo largo de los 2.219 kilómetros de límite internacional: Zulia (2,7 millones), Táchira (0,9 millón), Apure (0,3 millón) y Amazonas (0,1 millón) en tanto que del lado colombiano se estiman 3,8 millones de habitantes.

Un conjunto de ciudades se localizan a pocos kilómetros del límite internacional, entre las cuales se destacan Maracaibo, San Cristóbal y Puerto Ayacucho como capitales de los estados fronterizos de Zulia, Táchira y Amazonas.

La región fronteriza de Venezuela con Colombia inició su expansión urbana en los estados de Zulia, Táchira y del municipio Páez del Estado de Apure, a partir de la construcción de una infraestructura vial que conecta a ambos países a través de dos pasos oficiales, reconocidos en tratados bilaterales, y por lo menos 16 pasos no oficiales, lo cual genera el crecimiento de centros urbanos en sitios adyacentes a las vías de comunicación terrestre.

Existen varios ejes de interconexión colombo-venezolana, entre los que se encuentra el Sistema Vial del Táchira, considerado el más complejo y denso de la frontera venezolana, teniendo la ciudad de San Cristóbal como centro regional de servicio, a partir de la cual surgen cuatro ejes viales que se interconectan con las poblaciones colombianas de Cúcuta, Puerto de Santander, Chinácota, Pamplona, Villa del Rosario, en el departamento de Norte de Santander.

La región fronteriza se interconecta con Colombia a través de cinco grandes ejes de penetración regulares, admitidos y reconocidos jurídicamente en diversos instrumentos bilaterales: Paraguachón (Zulia), Boca de Grita (Táchira), Ureña (Táchira), San Antonio (Táchira), El Amparo (Apure). De ello tenemos que, específicamente, Venezuela y Colombia han resuelto mediante acuerdo reconocer e instalar dos centros de atención fronteriza (Cenaf), uno en Paraguachón (Zulia) y el otro en el Puente Internacional Simón Bolívar (Táchira). Como pasos informales podemos identificar entre otros, los siguientes: Tres Bocas (Zulia), Guaramito (Táchira), La Mulata (Táchira), Delicias (Táchira), Tabor (Táchira), Villa Páez (Táchira), La Victoria (Apure), Cutufí (Apure), Cararabo (Apure), Puerto Páez (Apure), Puerto Ayacucho (Amazonas). Algunos de estos pasos son aldeas; otros, pue-

blos pequeños y medianos, y, otros, ciudades (Márquez y Area, 1994; Consejo Nacional de Fronteras, 1998).

Durante el segundo gobierno del presidente Rafael Caldera, con la creación del Consejo Nacional de Frontera, se identificaron progresivamente zonas de integración fronteriza a partir de los ejes de penetración carreteros o fluviales, a través de los cuales fluye el intercambio bilateral, y se plantearon varios programas para el desarrollo fronterizo. Uno de estos programas incluyó la identificación de las modalidades del desenvolvimiento del modo de integración que se sucede en estas zonas de frontera. Asimismo, siguiendo los criterios geográficos, el Consejo Nacional de Frontera estableció la conformación de las zonas de integración fronteriza entre Colombia y Venezuela, de la siguiente manera:

- Cúcuta-Villa del Rosario-San Antonio-Ureña
- Maicao-Paraguaipoa
- Arauca-Arauquita-El Amparo-La Victoria-Guasualito
- Casuarito-Puerto Carreño-Puerto Páez-Puerto Ayacucho
- Valledupar-Manaure-Machiques
- Tibú-Tres Bocas-Casigua
- Puerto Santander-Boca de Grita
- Ragonvalia-Herrán-Delicias
- Saravena-El Nula-Cutufí
- Puerto Inírida-San Fernando de Atabapo (*Ibid.*)

Esta frontera exhibe, además, otras características como la existencia de rasgos socioculturales afines. Igualmente se detectan similitudes respecto a las raíces étnicas, usos y costumbres, idioma, religión y patrones culturales. Esta rica y fecunda relación es matizada por los múltiples contactos entre sus poblaciones, particularmente aquellas que habitan en las regiones fronterizas colombo-venezolanas, ya sea en el área norte, la zona central o el área de los llanos. Estas tres áreas facilitan la movilidad poblacional a través de caminos, trochas, carreteras, ríos vadeables que no oponen ningún obstáculo al desplazamiento de personas y bienes. Así se observa desde tiempos ancestrales cuando sus primeros pobladores, las distintas etnias, practicaban diversos tipos de intercambios y, más recientemente, los diversos grupos de trabajadores que se desplazan de uno y otro lado de la frontera para ejercer actividades en la producción agrícola, pecuaria, minera, servicios y otros.

Esta extensa frontera comprende seis sectores claramente diferenciados que se inician en la Guajira hasta el sector amazónico-Piedra del Cocuy, mostrando algunos de éstos un gran dinamismo desde el punto de vista del intercambio económico, social y cultural que establecen sus poblaciones, fundamentalmente para la satisfacción de sus necesidades básicas. Los ejes de mayor intercambio lo conforman Maicao-Paraguaipoa-Paraguachón-Maracaibo, seguido de Tibú-Tres Bocas-Casigua, Puerto Santander-Boca de Grita, Cúcuta-Villa del Rosario-San Antonio-

Ureña, Ragonvalia-Herrán-Rafael Urdaneta, Saravena-El Nula-Cutufí, Arauca-Araucuita-El Amparo-La Victoria-Guasdualito.

Algunas de estas zonas fronterizas son poseedoras de extraordinarias riquezas producto de sus tierras, flora, fauna, recursos naturales renovables y no renovables, acompañado de una diversidad climática y de vegetación, lo que las convierte en zonas valiosas por su diversidad y multiculturalidad. En ellas conviven distintas etnias representativas de extraordinarias riquezas lingüísticas y conocimientos ancestrales.

En las áreas fronterizas anteriormente mencionadas, la distribución de la población es variable; existen zonas débilmente asentadas, como es el caso de las poblaciones nativas de la región de la Guajira, y áreas densamente pobladas, como el caso de la zona fronteriza Táchira-Norte de Santander. Si bien es cierto que algunas de estas regiones presentan extraordinarias riquezas que contribuyen al desarrollo nacional, no obstante las mismas, históricamente, presentan atraso, marginalidad, inseguridad, escaso desarrollo, mala administración de sus recursos, debido, básicamente, a la inconsistencia de las políticas estatales acordes con las potencialidades y necesidades de sus poblaciones (Álvarez, 2000).

#### **Antecedentes de la integración fronteriza colombo-venezolana**

236

A lo largo de la historia común republicana, Colombia y Venezuela han suscrito múltiples acuerdos, convenios, tratados, declaraciones, memorando de entendimientos, etc., sobre diversas materias de interés bilateral. Estos diversos documentos tienen fuerza vinculante, ya sea de naturaleza jurídica como en el caso de los tratados, o de naturaleza política como en el caso de los demás instrumentos (Lizarazo, 1996).

El primer antecedente normativo aplicable a las zonas de frontera de Colombia y de Venezuela lo constituye el denominado Estatuto de Régimen Fronterizo, suscrito por los dos gobiernos en Caracas el 5 de agosto de 1942, en desarrollo del tratado sobre demarcación de fronteras y navegación de los ríos comunes de 1941, y de las peticiones de tachirenses y nortesantandereanos para que los gobiernos centrales prestaran mayor atención a las aspiraciones de la frontera, que para ese momento consistía en eliminación de las restricciones a la libertad de comercio y circulación, reactivación de la vía ferrocarrilera, reapertura de la salida al lago de Maracaibo, reducción de la discrecionalidad de las autoridades civiles y militares locales, permiso de contratación de inmigrantes, facilidades para la navegación de los ríos comunes, y apoyo económico estatal a la actividad agrícola. En este Estatuto se designó un criterio para determinar “las regiones fronterizas”, a partir del municipio o del distrito, entidades territoriales locales en las que se dividen los dos estados. Los gobiernos acordaron determinar dicha región mediante canjes de notas, lo cual implicaba un acuerdo de voluntades que obligaba a las partes.

El Estatuto de Régimen Fronterizo se refirió, fundamentalmente, al tránsito por la región fronteriza de los nacionales de cada país domiciliados en dichas regiones. Se estableció que las regiones fronterizas se determinarían por canje de notas, sobre la base de la división política (distrital o municipal) de cada país. Consagró, igualmente, que los niños de la nación vecina serían admitidos en las escuelas públicas de cada Estado en las mismas condiciones que los de su propia nacionalidad, cuando tengan grave dificultad para asistir a las escuelas de su propio país por distancia excesiva, malas vías de comunicación u otros inconvenientes (*Ibid.*).

Con la firma del Tratado de Tonchalá (1942) se produce un incremento sustancial de los intercambios de personas y bienes de ambos países. En este Tratado se acordó la cooperación entre los gobernadores y cónsules, con jurisdicción en las regiones fronterizas, para garantizar la adecuada aplicación de las disposiciones del Régimen Especial de Fronteras.

### ***Antecedentes de las ZIF***

En lo que se refiere a la zona de integración fronteriza entre Colombia y Venezuela, y particularmente en el ámbito territorial fronterizo conformado por el Estado Táchira y el departamento de Norte de Santander, ésta tiene sus primeros antecedentes en los estudios promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual desde el año de 1964 encarga a una Misión del mismo, preparar un informe de las posibilidades de integración de las zonas fronterizas colombo-venezolanas.

La Misión, en ese entonces, delimitó la región central (eje Cúcuta-San Cristóbal), que comprende el departamento de Norte de Santander (Colombia) y el Estado de Táchira, y el distrito Colón del Estado de Zulia (Venezuela) en una extensión de 44.532 kilómetros cuadrados.

Desde 1942, año en que se dictó el Estatuto Fronterizo, los gobiernos de Colombia y Venezuela emitieron una serie de declaraciones y firmaron diversos convenios tendientes a implementar acciones conjuntas de desarrollo y regulación, pero el éxito de algunas acciones obedeció más a las circunstancias y al dinamismo natural del área, que a una acción pragmática conjunta. Entre estas acciones se pueden citar la prestación de servicios educacionales; la interconexión eléctrica del sistema eléctrico de Norte de Santander con el Estado de Táchira, la complementación económica en la industria azucarera, la construcción del puente internacional Simón Bolívar. La idea originaria fue promover un polo de desarrollo binacional y constituir una zona franca industrial, con industria de exportación, dirigida a los dos mercados nacionales y al de terceros países.

Este primer informe del BID contiene un diagnóstico integral de estas zonas, en cuanto a sus características, sus problemas, los recursos naturales y humanos

existentes, los sectores de producción, las comunicaciones y las posibilidades de planificación. Entre las recomendaciones para su desarrollo se encuentra una serie de programas y proyectos encaminados a integrar las economías de la zona fronteriza de Colombia y Venezuela y, a juicio de la Misión, se consideró conveniente la creación de las zonas de integración fronteriza para fortalecer la integración, en función de la importancia de estos polos de atracción (Informe BID, 1964).

Así mismo, el Instituto Internacional de Integración con sede en Bolivia, resalta la necesidad de promover iniciativas de integración fronteriza entre los países andinos, a partir de las complementariedades existentes entre las distintas regiones. Para el caso de la frontera colombo-venezolana, señala que estas poblaciones tienden a ser similares a ambos lados de la línea fronteriza, desde el punto de vista de su origen, aunque el proceso de desarrollo diferenciado de los respectivos países haya generado diversidades sociales y modificaciones en los marcos culturales que, sin embargo, mantienen gran semejanza en sus configuraciones básicas.

En el análisis realizado por este Instituto, igualmente se destaca el hecho de la persistencia en el tiempo de estos rasgos socioculturales comunes, debido en gran medida a la evolución particular de estas áreas fronterizas, cuya desarticulación con las estructuras nacionales incluyó en muchos casos las relaciones sociales. Así, existen áreas de frontera en las cuales los lazos sociales y culturales entre poblaciones fronterizas son más estrechos que aquellos que los vinculan a sus respectivas estructuras nacionales; aunado esto a la continuidad geográfica que se presenta en algunas de las fronteras, se hace posible el establecimiento de pautas culturales comunes, que al verse fortalecidas por el inevitable intercambio comercial suscitado por las propias limitaciones de vinculación con estas estructuras nacionales, son propicias para el establecimiento de programas de integración fronteriza, como es el caso de la frontera colombo-venezolana (III-CAB, 1985).

Otro antecedente para la creación de esta ZIF, lo constituye el Acuerdo de Caracas, suscrito por ambos países, mediante el cual crearon sendas comisiones (Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos), con ocasión de la transmisión del mando presidencial en Venezuela, en febrero de 1989. Mediante la denominada Declaración de Ureña designaron las referidas Comisiones. En el marco de las mismas se suscribió el Acta de Entendimiento colombo-venezolano sobre la zona de integración fronteriza para el departamento Norte de Santander y el Estado de Táchira, con la firma de los presidentes Gaviria, de Colombia, y Pérez de Venezuela, cuyos apartes más significativos son los siguientes:

- Los presidentes acogen la recomendación presentada por las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos, en el sentido de reconocer la existencia de áreas de integración fronteriza tradicional entre los dos países, así como la

necesidad de otorgar un marco y definición legal a una zona de integración fronteriza correspondiente al departamento de Norte de Santander de Colombia y al Estado de Táchira de Venezuela, por cuanto esta recomendación corresponde al interés de ambos gobiernos de propiciar condiciones adecuadas para el desenvolvimiento de las economías fronterizas, lo cual significará un impulso al desarrollo económico y social de las comunidades de ambos países.

- Igualmente, esta propuesta está escrita en los compromisos adquiridos en el marco del Consejo Presidencial Andino, en cuanto impulsa los procesos de institucionalización de la integración fronteriza, dentro de la estrategia de consolidación del espacio económico andino.
- En este sentido, los presidentes acuerdan: los dos gobiernos se comprometen a ejecutar durante el año de 1991 los trabajos para la delimitación, diseño e instrumentación de la zona de integración fronteriza para el departamento de Norte de Santander y el Estado de Táchira.
- Las Comisiones Nacionales de Asuntos Fronterizos deberán presentar a consideración de los dos gobiernos sus recomendaciones en cuanto a: a) un proyecto de plan binacional para la puesta en marcha de la zona de integración fronteriza; b) mecanismos jurídico-administrativos para la instrumentación del Plan; c) un proyecto de acuerdo binacional para la reglamentación del funcionamiento de la zona de integración fronteriza.
- Los documentos deberán incluir recomendaciones concretas en cuanto a delimitación del área, normativa para el tráfico de bienes y personas, intercambio comercial, planificación urbana, dotación de infraestructura física, regularización del mercado de trabajo, manejo ambiental, complementariedad de servicios y empresas fronterizas.

Si bien no se logró avanzar en la conformación de dicha zona, se realizaron diversos estudios y documentos para la toma de decisiones en materia de integración fronteriza (Lizarazo, 1996).

Por otra parte, el estudio realizado a solicitud de la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado "Programa de Integración Fronteriza Colombo-Venezolano" Informe Binacional en 1990, incluye un diagnóstico integral de la situación de la integración fronteriza en el área de Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela), y concluye con una serie de estrategias y acciones prioritarias requeridas para establecer las bases estructurales de la consolidación y desarrollo de la zona de integración fronteriza (ZIF) Norte de Santander-Táchira. Presenta, también, un inventario de proyectos de integración fronteriza para la creación y consolidación de una ZIF colombo-venezolana en este ámbito territorial considerado como estratégico cruce de caminos. Destacan los consultores que, en el contexto económico-político contemporáneo, delineado por la recomposición económica y política del Acuerdo de Cartagena, la

creación de las ZIF tiene una significativa contribución potencial a la consolidación de la integración, constituyendo un paso importante dentro del proceso tendiente a lograr un encadenamiento más expedito entre los Andes y el resto del mundo occidental. De esta manera, las ZIF dejarían de ser solamente una necesidad binacional, para convertirse en una contribución muy valiosa para el proyecto multilateral andino.

El interés demostrado por los organismos internacionales y por la Junta del Acuerdo de Cartagena se expresa de igual forma en el Programa de Desarrollo Integral Fronterizo Colombo-Venezolano realizado en 1996 y dirigido a cooperar en la resolución de los principales problemas identificados en la zona fronteriza de ambos países en el Táchira-Norte de Santander. El programa pone énfasis en el carácter binacional que deben tener los programas fronterizos y en el manejo conjunto, compartido y coordinado de los asuntos de interés común, cuyas repercusiones inmediatas y favorables se harían sentir en el proceso de integración subregional y latinoamericano. El ámbito geográfico seleccionado para este estudio fue la zona del Táchira-Norte de Santander, en la conurbación binacional del área metropolitana de Cúcuta y San Antonio-Ureña, considerando el carácter dinámico de este paso de frontera, donde las relaciones comerciales, la circulación de personas y vehículos, así como la coexistencia vecinal colombo-venezolana muestran su mayor intensidad y complejidad (BID, 1990).

240

Igualmente, la Comunidad Andina de Naciones, en la Decisión 459 de 1999, referida a la política comunitaria para la integración y el desarrollo fronterizo, en sus principios señala la necesidad de contribuir al desarrollo social y económico de las zonas de integración fronteriza, y entre sus objetivos establece el de fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de estas zonas, con el fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional. La decisión anterior se complementa con la 501, de 2001, referida a la definición y delimitación de las zonas de integración fronteriza, ZIF, como estrategias para profundizar la integración fronteriza entre los países miembros de la Comunidad Andina, y con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible en un ambiente de convivencia pacífica y armónica de sus poblaciones (CAN, 1999 y 2001).

Esta misma decisión, en las disposiciones transitorias, establece la obligación de crear por lo menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la decisión referida, por lo que para junio de 2002 debería haberse definido la zona de integración fronteriza para la frontera colombo-venezolana.



## **Los beneficios económicos y sociales que generaría la ZIF Táchira-Norte de Santander**

Esta zona de integración fronteriza (o de desarrollo compartido, si se prefiere este término) abre perspectivas de movilización de recursos en forma conjunta, ya que los proyectos compartidos pueden reducir los costos de inversión y mantenimiento, lo cual haría los emprendimientos más viables; contribuiría al crecimiento de zonas atrasadas del ámbito fronterizo señalado y al crecimiento global, expandiendo mercados locales que a su vez se interrelacionan y abren nuevas perspectivas a los mercados nacionales; propendería a la autosuficiencia de localidades que, de otra manera, requerirían mayores transferencias de fondos desde los gobiernos centrales, o, en su defecto, quedarían abandonadas a su suerte; esta autosuficiencia se lograría con la creación de fuentes de trabajo locales generadas por la cooperación conjunta; y, como efecto complementario, la zona fronteriza evitaría convertirse en lugar de conflictos como los que en la actualidad se suscitan en esta zona.

La implementación de esta ZIF permitiría, además, aumentar la productividad y la competitividad de esta zona fronteriza, en buena parte debido a la calificación del factor humano que labora en el sector industrial, comercial y de servicios, aunado al hecho de la existencia de una infraestructura en condiciones favorables y un sistema de transporte y telecomunicaciones adecuado.

Es indudable que la integración histórica que ha prevalecido en este ámbito ha contribuido al desarrollo económico y social de los dos países. Del mismo modo, ha reforzado el papel económico y social de muchos actores. La aspiración lógica con la implementación de la ZIF debe estar encaminada a una libre circulación de personas y bienes, seguridad social para inmigrantes, coordinación de los sistemas de seguridad y una mayor cobertura de ésta en el ámbito laboral y de servicios para lograr el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades asentadas en esta zona de frontera.

Otro de los beneficios económicos vendría dado por el aprovechamiento de nuevos mercados y de terceros mercados. Este aspecto contribuiría a modernizar el aparato productivo y a incrementar la competitividad. Se aumentaría la capacidad de negociación internacional de las dos entidades involucradas para competir en forma ventajosa ante la tendencia de creación de bloques económicos como el ALCA. Esto posibilitaría elevar las inversiones binacionales y extranjeras, y permitiría una mayor transferencia de tecnología. Así mismo, el desarrollo en campos normativos de la actividad comercial en materia de tránsito aduanero, régimen común de propiedad industrial y regímenes especiales, arancel externo común, armonización de incentivos a las exportaciones, complementariedad de las economías por sectores y, en general, el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación entre ambos países.

La ZIF podría contribuir con la construcción y mejoramiento de la infraestructura que requiere esta zona de frontera para su desarrollo integral y para su inserción en la economía nacional e internacional.

Los procesos de complementariedad, producto de la puesta en marcha de la ZIF, encuentran en la zona fronteriza referenciada su mayor expresión en los beneficios sociales a través del impulso en la prestación de los servicios necesarios para la integración fronteriza y para el desarrollo de las actividades sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud; la preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del ambiente; el mejoramiento de la calidad de educación y formación de los recursos humanos que demande la implementación de esta ZIF. A lo que se agregaría el fortalecimiento institucional de estas entidades territoriales fronterizas y de los organismos de los Estados que actúan en la misma.

### **Conclusión**

Hoy, cuando el tema de las zonas de integración fronteriza, ZIF, cobra una nueva dinámica frente al relanzamiento del proceso de integración de los países de la Comunidad Andina, la perspectiva de implementación de la ZIF Táchira-Norte de Santander potenciaría la vocación de integración binacional que a lo largo de su trayecto histórico ha venido presentando esta zona, considerada como el punto de contacto fronterizo más importante de América Latina. Esta fortaleza constituye un verdadero desafío para facilitar el proceso de integración determinado por los intercambios comerciales, económicos y sociales que involucra la ZIF.

242

El manejo concertado de políticas comunes propuesto en la ZIF debe considerarse en primer lugar a las poblaciones asentadas en la zona y los vecinos, otorgándoles alta participación en el diseño, la ejecución y supervisión de los distintos proyectos y programas por implementarse con su puesta en ejecución.

El presente y futuro de la ZIF Táchira-Norte de Santander debe prever la amplia gama de actividades urbanas y rurales presentes en la zona (fluidez e intercambio económico y comercial, ambiente, enseñanza, salud, recreación y otras). El desarrollo de la ZIF exige en forma inmediata tomar en consideración la estabilización de las ocupaciones humanas mediante la aplicación de programas de desarrollo económico, social y cultural. En ello va implícito la realización de los planes de construcción y consolidación de infraestructura vial, edificaciones públicas, agua potable, electricidad, comunicaciones; la formación y capacitación de la fuerza de trabajo; el estímulo a la pequeña y mediana industria, la microempresa y los asentamientos campesinos fronterizos. En fin, la construcción de un modelo de vida pleno de alternativas para el habitante fronterizo, en consonancia con las nuevas actitudes y visiones que exige el mundo globalizado.

Es necesario hacer énfasis en que estos espacios fronterizos son precisamente el punto de contacto para la aplicación de los convenios de integración, materializados, en el caso analizado, con la puesta en ejecución de esta zona de integración fronteriza y el habitante fronterizo como el sujeto sobre el cual debe concretarse la acción de los estados, para que tales relaciones se puedan desenvolver en un clima de alta participación y vecindad. Así, la implementación de esta ZIF posibilitaría un cambio de la realidad de esta zona fronteriza, cuyos pobladores han sido, por tradición, simples espectadores del proceso de integración, marcado por un sesgo económico en desmedro del componente social que constituye la trama cohesionadora del conglomerado humano fronterizo. Sin este último aspecto, el viraje al cual aspiran los entes decisorios de la política comunitaria para la integración y el desarrollo quedaría inconcluso, y no se estaría logrando el fin último de las ZIF, como es el de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible en un ambiente de convivencia pacífica y armónica de las poblaciones de frontera.

### **Bibliografía**

- Álvarez de F., Raquel, 2000. *Fronteras, educación e integración*, San Cristóbal (Venezuela), Litoformas.
- Banco Interamericano de Desarrollo, 1964. *Programa de integración fronteriza colombo-venezolana*, Washington.
- Corporación Andina de Fomento/Instituto para la Integración de América Latina/ Banco Interamericano de Desarrollo, 1990. *Programa de Desarrollo Integral fronterizo colombo-venezolano (área de Cúcuta-San Cristóbal, Buenos Aires)*.
- Instituto Internacional de Integración, 1995. *Un nuevo rumbo*. La Paz, Bolivia, Instituto Internacional de Integración.
- Lizarazo, Antonio, 1996. *Tratados celebrados por Colombia con Venezuela*, Cúcuta (Colombia), Instituto de Estudios Internacionales y Asuntos Fronterizos.
- Márquez, P. y L. Area, 1994. *Venezuela y Colombia. Política e integración*. Caracas, Panapo.

---

# 2

**Héctor  
Augusto  
Maldonado D.**

**Los Andes  
venezolanos  
y la Nueva Granada**

---

**Héctor Augusto Maldonado D.**

Vicerrector Universidad de Los Andes,  
Táchira, San Cristóbal, Venezuela.

*E-mail:* [hdelgado@tach.ula.ve](mailto:hdelgado@tach.ula.ve)

## **Introducción**

El aporte que se hace desde este artículo, tiene una elemental significación en la complejidad en que estuvieron envueltos los procesos de fundación y poblamiento de los Andes venezolanos. Allí hubo ingredientes socioeconómicos y culturales que llevaron a enfrentarse a los conquistadores de la Provincia de Venezuela y a los de Nueva Granada por las tierras pertenecientes al arco andino venezolano. Pese a estos enfrentamientos, Santa Fe de Bogotá mantuvo la primacía de esta lucha sobre El Tocuyo, logrando al final conseguir para sí las tierras de Mérida y San Cristóbal, y con el tiempo dominarlas desde el Zulia, donde creó la Real Hacienda de Maracaibo, manejándose desde allí, administrativamente estos territorios. La necesidad de ocupar los territorios del arco andino por parte de Nueva Granada se deja ver en el presente trabajo, al igual que los enfrentamientos entre los conquistadores de Venezuela y el Virreinato de Nueva Granada. En otra instancia, el interés por parte de Venezuela en conseguir un camino para llevar ganado mayor hasta Nueva Granada dio motivos que en el presente trabajo se explican de manera muy sucinta.

## **Los Andes venezolanos y la Nueva Granada**

En el proceso de fundación y poblamiento hispánico de los Andes venezolanos (siglo XVI) nos encontramos con circunstancias y necesidades muy singulares con respecto al resto del poblamiento de Venezuela. Por un lado, las rivalidades entre los conquistadores de la Provincia de Venezuela y los de la Nueva Granada, en cuanto a derechos de los conquistadores para fundar en tierras pertenecientes a uno y otro territorio, y por el otro, el creciente interés que prevaleció por parte de los conquistadores del Virreinato para tomar posición del gran arco andino. Nueva Granada siempre mantuvo sus ojos puestos en dicha cordillera, bien sea por el deseo de expansionismo que en ella existía y que avivaba a los grupos del poder social y económico (reinales) o bien por el afán que les caracterizaba de ser protagonistas en la fundación de ciudades que en poco podían ejercer en su propia tierra nueva granadina, y por que veían en las tierras venezolanas una gran oportunidad debido, entre otras cosas, al comentado abandono en que Venezuela las mantenía.

Antes de fundar pueblos en tierras granadinas, ya las tierras del Táchira habían sido visitadas por algunos conquistadores; es el caso de Ambrosio Alfínger, quien en 1532, junto con sus hombres, estuvo por el norte tachirenses proveniente de Maracaibo, supuestamente por las riveras del Catatumbo, Zulia y Escalante. Un año después, Íñigo de Vasconia, también desde Maracaibo, recorrió el río Zulia yendo a parar al río Chama, para luego regresar por las tierras de los Bobures al borde sur del lago de Maracaibo.

Castillo Lara (1987), refiriéndose al cronista Gonzalo Fernández de Oviedo, dice que éste hacía referencia a los variados motivos de pugna entre las dos Gobernaciones:

“Es de saber que aquella Gobernación de Venezuela y la de Santa Marta tenían diferencias o pretendían cada una de ellas que el Cabo de la Vela entrara en su jurisdicción. Esta misma situación mantuvo e estimuló las pugnas respecto a los Andes, incluyendo a Maracaibo”.

Importante este señalamiento de Castillo Lara (1987), al recordar la relación que existía entre la Gobernación de Venezuela y Santa Fe de Bogotá, ya que Nicolás de Federman, al llegar a la meseta chibcha procedente de Venezuela (1539), aportó gentes de ésta, unidas a las de Jiménez de Quesada para poblar Santa Fe de Bogotá, Vélez y Tunja. “Todos esos pueblos se poblaron con gente de Venezuela y Santa Marta y con poca de la de Belalcázar”.

Se dice que Nicolás de Federman bajó desde Coro hasta encontrarse con el río Sarare (actual río Arauca) y Apure llevándolo hasta el Meta, y lo remontó hasta su nacimiento en las cercanías de Tunja para así llegar a Bogotá. Estas travesías para Venezuela fueron en vano ya que en ningún momento hubo intención de fundación de pueblos. Castillo Lara (1987), así lo deja ver cuando dice que en 1546 el Licenciado Juan Pérez de Tolosa, gobernador de El Tocuyo comentaba: “Del dicho pueblo de Maracaibo, el dicho Gobernador Ambrosio Alfínger entró la tierra adentro y llegó al Valle de Upare, que ahora está poblado por (gente de) Santa Marta, que serán unas treinta leguas desde el Cabo de la Vela...”. “Si esta tierra la hubiera poblado el dicho Ambrosio, la Gobernación de Venezuela fuera próspera y tuviera poblado el Nuevo Reino de Granada”.

248

Desde entonces se despertó el interés de los conquistadores de la Nueva Granada por estos espacios, dado que las tierras ubicadas desde Tunja hasta el lago de Maracaibo, pasando por los Andes, permitían salvar la cordillera rodeando el lago, y cerrar esa especie de arco geográfico para culminar así en el litoral del Caribe por ambos extremos.

Posiblemente estas tierras eran conocidas por algunos de ellos que las habían trajinado con los Welser. En ese sentido, Castillo Lara (1987) expresa que éstos habían cruzado las cercanías de Pamplona y explorado las riberas del río Zulia y el norte de lo que hoy es el Táchira. Habían orillado las sierra nevada de Mérida, el Apure y sus afluentes, y se acercaron al pie de monte por donde discurría el Uribante y se descubría el aura tachirensis. En cuanto a esta apreciación, existe la posibilidad de que los Welser hubiesen bajado desde los páramos merideños hasta las tierras de Barinas, y de allí por las riveras del río Caparo pasaran al Apure para luego remontar éste hasta llegar al Uribante y alcanzar el valle de Santiago, hoy San Cristóbal.

Estas actividades exploratorias fueron impulsadas –entre otros factores– por el afán de poder y riqueza en la creencia de que existían minas de oro, plata, y que sin manifestarlo era lo apetecido, pero también abrir caminos para la integración comercial entre Venezuela y Nueva Granada, cuestión que representaba lo

conflictivo de los enfrentamientos entre los conquistadores de ambos territorios (Nueva Granada-Venezuela). Las rivalidades entre los conquistadores del Virreinato eran tan fuertes que osadamente incurrían contra las normas de la Corona; éste es el caso de Juan Rodríguez Suárez al fundar a Mérida sin permiso del Virreinato de Santa Fe de Bogotá. Esto ocurrió por la gran competencia que existía en él contra Juan Maldonado, su enemigo jurado.

Otra iniciativa para el poblamiento andino se desarrolló con la fundación del Tocuyo (Nuestra Señora de la Concepción del Tocuyo) en 1545 por Juan de Carvajal. Reinaldo Rojas, “dice que le corresponde al Lic. Juan Pérez de Tolosa, dos años después (1547) ser el fundador legal del Tocuyo, y que este proceso fue expuesto asimismo en 1578 por los Alcaldes tocuyanos” (1995). Con esta fundación se dan los primeros pasos desde la provincia de Venezuela para explorar las tierras del occidente venezolano, en especial aquellas en condición de abandono, como era la región andina y su pie de monte contando las tierras de Barinas.

Para ello, en 1547, se formó una expedición por mandato del gobernador del Tocuyo, Juan Pérez de Tolosa, dirigida por Alonso Pérez de Tolosa, su hermano, quien junto a Diego de Lozada, inicia su travesía por los llanos occidentales atravesando y remontando ríos como el Zazaribacoa y Guanaguanare, llegando al río Barinas –hoy Caparo–, tomando luego el Apure hasta llegar al Uribante. Eso les permitió introducirse al río Quinimarí franqueando más adelante al río Torbes para llegar a las tierras de los Tararibas y concluir en lo que llamaron *tierras de las auyamas*, y así descubrir las hasta entonces inexploradas tierras del Táchira. Al respecto, dice Fray Pedro Simón (1987):

No falta quien nos ha avisado que esta salida del Alonso Pérez de Tolosa, de principal intento no se ordenaba a otra cosa que buscar caminos para pasar desde aquella ciudad del Tocuyo al Nuevo Reino, de donde si salían con ello podían seguirse ambas partes grandes provechos con las entradas de ganados que se podrían meter (habiendo por dónde) de las provincias del Tocuyo en las del Reino. El cual arbitrio fue dado de un Cristóbal Rodríguez, que ya había estado en el nuevo Reino y sabía la necesidad que padecía la tierra de ganado mayor y el mucho valor que tenía en las provincias de él.

El interés de esta expedición iba mucho más allá del simple hecho de buscar un camino para el comercio ganadero entre El Tocuyo y Santa Fe; lo demostraba el considerable número de hombres que acompañaron a Alfonso Pérez de Tolosa, los cuales llegaban al centenar, contando a Diego de Lozada y Pedro de Limpías. Con tal grupo de hombres se puede establecer el otro objetivo que más los animaba, como era la búsqueda de minas de oro, plata, etc. Pero igualmente, para dominar los diferentes grupos establecidos en la trayectoria trazada, con el fin de aprovechar las posibles riquezas y recursos de alimentos, lo cual quedó de manifiesto



con la llegada de éstos a los valles de Cúcuta, donde se detuvieron para curar las heridas causadas en los enfrentamientos con los naturales del Uribante, San Cristóbal (*valle de las auyamas*), Capacho, etc., y que antes de animarlos a seguir, decidieron regresar a El Tocuyo.

Otro motivo de la exploración de los territorios andinos se deduce de la iniciativa del licenciado Pérez de Tolosa, quien también intentaba conseguir tierras para su gente, con el objetivo de mantenerlos unidos, tratando de evitar que se marcharan al Nuevo Reino de Granada, pero no tuvo éxito en esta empresa. Al año siguiente, el teniente gobernador del Tocuyo, Juan de Villegas, ordenó una expedición que habría de llegar a suelos trujillanos. La misma fue dirigida por el maestro de campo Diego Ruiz de Vallejo.

Según Castillo Lara (1987), serán éstos los últimos intentos venezolanos hacia ese confín suroccidental antes de que avanzasen los del nuevo reino: “Eran territorios que ciertamente pertenecían en ese entonces a la jurisdicción venezolana al tenor de los límites fijados a los Welser, que se extendían desde Cabo de la Vela línea recta al sur”. Esta demarcación llegaba hasta los Llanos Orientales de la actual Colombia, demarcando así un vasto territorio que hubiese podido ser conquistado y ocupado desde El Tocuyo por gentes de Pérez de Tolosa cuando por primera vez estuvieron caminando por esos parajes en búsqueda de una posible salida comercial hacia Santa Fe de Bogotá, y que, a la postre, lo que hicieron fue integrarse más a sus intereses personales que a las tareas que le fueron encomendadas por el gobernador de El Tocuyo, licenciado Juan Pérez de Tolosa.

250

Pedro Simón (1987) afirma que el licenciado Pérez de Tolosa nombró al teniente Villegas encargado de la Gobernación del Tocuyo, y explica las razones de esta decisión:

Pérez de Tolosa consideró como inestable, a causa de que la gente deseaba mejor tierra y prefería pasar al Nuevo Reino, según se lee en su carta del 3 de diciembre de 1546. De aquí su pretensión de buscar tierra hacia el “valle” que decía estar pegado a las sierras. De no lograrse esto, permitiría que parte de la gente se fuera al Nuevo Reino y con el resto “procuraré de hacer reparo en Borburata o en Coro”.

No obstante, se podría decir que las tierras andinas constituyeron un territorio difícil de penetrar, tanto por su topografía, como por las incesantes lluvias y las plagas causantes de enfermedades tropicales como la malaria, fiebre amarilla, paludismo, entre otras, y por las tenaces tribus que impedían el acceso a la región cordillerana. En ello Guillermo Morón (1954), al comentar las memorias de Fray Pedro de Aguado, dice que éste señalaba cómo el capitán Alonso Pérez de Tolosa “... subiendo por el río de Apure arriba, fue a dar al valle de Santiago, donde ahora está la Villa de San Cristóbal, del Nuevo Reino, y de allí a los llanos de Cúcuta...”, y luego comenta lo difícil y peligroso que fue el encuentro de Tolosa y su gente

con los naturales que habitaban desde el río Apure, llamados los tororos, hasta llegar al valle de Santiago, donde se enfrentaron a los indios de estas tierras, siendo al igual que los tororos, derrotados y saqueados por los conquistadores españoles.

Alfonso Pérez de Tolosa, después de haber saqueado a los naturales del valle de Santiago, prosiguió su camino hasta llegar a un pueblo indígena de las auyamas, llamado así por la gran cantidad de este fruto en esas tierras, hoy ocupada por las aldeas que forman la población de Zorca, tomando posesión de ella, para luego seguir hacia los llanos de Cúcuta por vía de la “Loma del Viento” (las lomas de Capacho). En todo este trajinar de Alfonso Pérez de Tolosa no hubo fundación alguna, pues su mayor anhelo era llenar sus alforjas de riquezas y no el de asentarse en ningún sitio.

Pedro de Aguado (1987) afirma que:

...después de haber descansado el Capitán Tolosa y sus hombres en los llanos de Cúcuta, comenzaron a caminar el valle abajo, por las riberas de los ríos de Pamplona, hacia la laguna de Maracaibo llegando a los llanos que dicen de la laguna (de Maracaibo) hasta los poblados de naturales llamados Bobures. Y marchando por aquellos llanos adelante, para bajando (rodeando) aquella parte de la laguna donde estaban, volverse a Venezuela, pues no hallaban tierra acomodada a su gusto para poblar.

Es muy importante relacionar la caminata realizada por Alonso Pérez de Tolosa y sus hombres desde Cúcuta por las riveras del río de Pamplona o Pamplonita, por cuanto éste desemboca como tributario en el río Zulia (en la parte colombiana), unos kilómetros antes de llegar al actual Puerto Santander. A éste se une el río Orope para continuar como río Zulia (en territorio venezolano), hasta llegar kilómetros antes, a la población de Encontrados Municipio, Colón Estado Zulia, donde desemboca en el río Catatumbo y, éste a su vez, lo hace en el lago de Maracaibo en el sitio llamado La Horqueta, al suroeste de dicha región. Por tanto, para llegar a la laguna o lago de Maracaibo, Tolosa y sus hombres tuvieron, necesariamente, que hacer el recorrido por las márgenes del río de Pamplona (Pamplonita), penetrando al río Zulia, y bajar por el río Catatumbo hasta desembocar en el lago o laguna de Maracaibo.

En estas actividades exploratorias, según Fray Pedro de Aguado (1987), se deja ver la intención de dichos conquistadores, y la respuesta de los naturales en amparo de sus familias, tierras y frutos, defendidos con sus propias vidas. De ahí en adelante, el interés sobre estas comarcas fue su utilización como camino de paso entre El Tocuyo y Tunja, donde se dio un intenso intercambio comercial entre las dos ciudades (1549-1550).

No obstante, Aguado (1987) apunta que pronto surgió la necesidad de establecer poblados y expresa lo siguiente: “Al tiempo y sazón que Mérida ciudad en las provincias de Sierra Nevada, se pobló por el Nuevo Reino (fundador Juan Rodríguez

Suárez 1558), (Pamplona), asimismo se pobló o reedificó la ciudad de Trujillo (fundador García de Paredes 1556) en la provincia de Cuycas, desde el Tocuyo por Venezuela". En 1561 es fundada San Cristóbal por Juan Maldonado proveniente de Pamplona. Así se dan los acontecimientos que llevan a la fundación de las primeras ciudades en los Andes venezolanos, conformando el inicio de la ocupación del espacio andino venezolano y su consiguiente transformación.

Es importante señalar que todas las ciudades fundadas por los españoles en las tierras andinas venezolanas fueron asentos poblacionales de indios, y en ningún momento se realizó fundación alguna estrictamente española, lo cual significa que fueron fundaciones sobre poblamientos indígenas.

Por orden cronológico, la primera ciudad fundada en los Andes venezolanos fue Trujillo en 1556, por García de Paredes proveniente de El Tocuyo. Antes Diego Ruiz Vallejo, en 1549, realizó una expedición desde El Tocuyo, hacia los Andes trujillanos llegando a las cuencas del río Bocono, donde trató de localizar minas de oro y plata sin llegar a conseguirlas, y regresó a su lugar de origen, donde informó sobre el fracaso de la expedición y de la fertilidad de los suelos en dichos parajes.

Estas tierras fueron muchas veces repobladas. Según Alicia Ardao (1984), "el movimiento poblador parte desde El Tocuyo y Pamplona, que aunque pertenecientes a distintas jurisdicciones, responden a las mismas preocupaciones y necesidades básicas. Desde El Tocuyo se funda Trujillo (1549-1570)". Se comprueban así los diversos intentos para poblar tierras trujillanas hasta llegar a su emplazamiento final.

252

La primera visita que hace el capitán Juan Rodríguez Suárez a tierras cercanas al Táchira ocurre en 1550, cuando el Cabildo pamplonés le encomienda organizar una expedición con el fin de internarse en los llanos de Cúcuta y someter los aborígenes alzados contra sus encomenderos. En junio de 1558, este mismo Cabildo, ordenó al capitán Juan Rodríguez Suárez explorar las tierras ubicadas al este, pertenecientes a la sierra nevada de Mérida, con la única finalidad de buscar riquezas minerales, decidiendo Rodríguez Suárez, sin autorización de la Corona ni de la Audiencia de Santa Fe de Bogotá, fundar la ciudad de Mérida ese mismo año, lo cual se llevó a cabo en el sitio de Lagunillas, sector de poblamiento indígena, contraviniendo el mandato y las ordenanzas que existían para aquel momento sobre fundación de pueblos.

Al violentar las leyes emanadas de la Corona, Rodríguez Suárez se convierte en reo; por tanto a Juan Maldonado se le ordena desde Santa Fe de Bogotá ir en búsqueda de Juan Rodríguez Suárez con el mandato de apresarlo y entregarlo a la Real Audiencia, y el 1º. de noviembre de 1558, Maldonado, después de haber tomado posesión de Lagunillas, cambia de lugar de fundación al sitio en que ahora está La Parroquia de la Punta. Rodríguez Suárez es llevado por Juan Maldonado a Santa Fe de Bogotá, y logra huir a Venezuela residenciándose en El Tocuyo. Según

Pablo Vila (1965), los caminos utilizados por Rodríguez Suárez para llegar a Mérida fueron los siguientes:

Por el paso del Viento entró pronto en los Andes deseados, cruzó la hueste los páramos que separan los valles, y siguió de río en río. Éstos –Torbes, Cobre, La Grita, Mucutíes, Chama– les condujeron sucesivamente cordillera adentro. A los tres meses de marcha, llegaron los Castellanos donde el último de estos ríos comienza a hacerse torrencioso y la altitud ya templaba el clima en medio de un paisaje xerófito de sabana rala. Estaban a la salida de la comarca donde descubrieron una curiosa “lagunilla”. Consideraron el lugar bueno y se estacionaron en el sitio donde está actualmente San Juan de Lagunillas.

Vila, deja ver, cómo Juan Rodríguez Suárez, al igual que la gran mayoría de los conquistadores, utilizó el curso de los ríos como caminos para introducirse en las tierras por ellos conquistadas; de la misma forma, el uso de los caminos de indios les permitió avanzar entre las montañas y selvas en gran parte del territorio nacional. Es así como Rodríguez Suárez desde Pamplona llega a Lagunillas en 1558, y más tarde lo hace Juan Maldonado llegando a Lagunillas en ese mismo año de 1558, para luego, en 1561, fundar a San Cristóbal.

Al igual que Vila, Irma C. Guillén (1978) habla de la mudanza por parte de Juan Maldonado de Mérida al sitio llamado La Punta, con la diferencia de que el nombre que le da es “Santiago de los Caballeros”. Los deseos de Maldonado de ampliar los confines del Virreinato de Santa Fe de Bogotá lo llevaron hasta Cuicas, con la finalidad de conquistar tierras y fundar pueblos que le dieran derecho de posesión, y así cumplir con los objetivos trazados, lo cual no pudo realizar por cuanto fue interpelado por Francisco Ruiz, quien le conminó a respetar los derechos que Venezuela tenía sobre territorio trujillano, aunque no así sobre Mérida y Táchira.

No fue la única vez que Ruiz y Maldonado disputaron, pues por segunda vez fundó Trujillo con el nombre de Miravel, y se enfrentaron de nuevo; finalmente, decidieron establecer límites correspondientes a las tierras del Nuevo Reino y las de Venezuela, tomando como línea divisional el poblamiento de los *Cuicas* y *Timotes*. Dichos linderos estuvieron precisados hasta el lago de Maracaibo, constituyendo la línea fronteriza entre Nueva Granada y Venezuela. Esto trajo como consecuencia la pérdida para Venezuela de casi la totalidad del territorio andino.

La fundación de San Cristóbal se produjo el 31 de marzo de 1561, por el capitán Juan Maldonado, quien, autorizado por la Audiencia de Santa Fe de Bogotá y el Cabildo pamplonés, inició la avanzada con treinta y cinco hombres desde los llanos de Cúcuta, hasta llegar a las *tierras de las auyamas*, para terminar en el valle de Santiago donde persiste en conseguir la supuesta ciudad de “Cania”.

Tanto a Maldonado, como a Pérez de Tolosa y Rodríguez Suárez, les fue difícil el acceso a las tierras del Táchira, dada su topografía quebradiza y los constantes

enfrentamientos con los aborígenes, entre ellos los taribas, tororos, capachos, lobateras, cobreros, gritas, motilones, chinatos, etc., quienes defendían sus tierras y derechos. Tulio Chiossone (1981) dice que: “Juan Maldonado, procedente del valle del Quinimarí, entrando por Azua, llega al valle de Santiago donde funda a San Cristóbal el 31 de marzo de 1561”.

El mismo autor comenta que fueron muy contados los pueblos fundados durante la Conquista en todo el territorio tachirenses, y los enumera de la siguiente manera: San Cristóbal, Táriba, Palmira (originalmente Guásimos o San Agatón de Guásimos), Capacho y La Grita, de los cuales San Cristóbal y La Grita pertenecen al siglo XVI y los demás al siglo XVII.

Juan Maldonado fundó San Cristóbal en el sitio de la sabana alta dividido por el río Torbes al norte, en la parte baja y alinderada al sur por la quebrada La Bermeja, sitio donde hoy se encuentra la Catedral de San Cristóbal. Chiossone (1981), explica

... que el fundador, pobló con la condición de que la nueva villa estuviese libre y exenta de la jurisdicción de Pamplona, si no fuese en grado de apelación y eso había de ser de quinientos pesos (six) arriba. (Aguado) Esto marca la primera manifestación de soberanía territorial para Venezuela con respecto a la frontera natural con el Nuevo Reino de Granada, hoy República de Colombia. En efecto, según lo acreditan esclarecidos y veraces cronistas de Indias, una vez establecida la Villa de San Cristóbal en el valle de Santiago, se inició un famoso pleito de límites entre la nueva fundación y la ciudad de Pamplona, pleito que fue dirimido en la Audiencia de Santa Fe después de haber oído los alegatos de los perosneros de ambas poblaciones, representando a San Cristóbal sus procuradores Hernán Martín Peñuela y Alonso del Valle, y a Pamplona también sus procuradores Nicolás Palencia y Pedro Utelones.

Dichas referencias tienen su arraigo en el mismo hecho de la división de linderos que hizo Maldonado con respecto a Pamplona, imponiendo el trazado por la banda de aquella ciudad hasta el río Cúcuta (hoy río Táchira) y que definía la separación física de Pamplona de la villa de San Cristóbal. Esto dio pie a lo ya explicado por fray Pedro de Aguado y expresado por Chiossone.

### **Conclusiones**

El valioso aporte dejado por los cronistas de la Colonia, Pedro de Aguado, Pedro Simón, entre otros, ha permitido reconstruir en parte los primeros momentos colonizadores de los Andes venezolanos y del occidente del país. Estas acciones, aunque tardías pues desde el año 1535 se habían venido realizando exploraciones por los Welser y los españoles a esta región, no tuvo ninguna fundación ni asentamiento poblacional alguno sino desde 1558. Estos acontecimientos sirvieron no

sólo a los neogranadinos; también motivaron a los españoles de la Gobernación de Venezuela, quienes buscaron, unos residenciarse, y otros vincularse comercialmente con las nuevas ciudades y con las del nuevo Reino.

### **Bibliografía**

- Ardao, Alicia, 1984. *El café y las ciudades en los Andes venezolanos. (1870-1930)*, Caracas, Venezuela, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- Castillo Lara, 1987. *Elementos históricos del San Cristóbal colonial*, Caracas, Venezuela, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses.
- Chiossone, Tulio, 1981. *Historia del Estado Táchira*, Caracas, Venezuela, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Fray Pedro de Aguado, 1987. *Recopilación historial de Venezuela*, Caracas, Venezuela, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia.
- Fray Pedro Simón, 1987. *Noticias históricas de Venezuela*, Caracas, Venezuela, Biblioteca Nacional de la Historia.
- Guillén, Irma, 1978. *Bases históricas del poblamiento de los Andes venezolanos*, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de los Recursos Naturales, Universidad de los Andes, Mérida. Venezuela.
- Morón, Guillermo, 1954. *Los orígenes históricos de Venezuela. Introducción al siglo XVI*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Gonzalo Fernández de Oviedo.
- Rojas, Reinaldo, 1995. *Historia social de la región de Barquisimeto en el tiempo histórico colonial. 1530-1810*. Caracas, Venezuela, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Italgráfica, S.A.
- Vila, Pablo *et al.*, 1965. *Geografía de Venezuela*, Caracas, Venezuela, Ediciones del Ministerio de Educación.

---

# 3

**Claudio  
Alberto  
Briceño  
Monzón**

**Conceptualización  
de los problemas  
fronterizos  
colombo-  
venezolanos**

---

**Claudio Alberto Briceño Monzón**

Miembro del Grupo de Investigación sobre Historiografía de Venezuela, de la Universidad de Los Andes. Profesor del departamento de historia de América y Venezuela, de la escuela de historia, de la Facultad de Humanidades y Educación, de la ULA. Tesis de la Maestría de Historia de Venezuela, de la Universidad Católica Andrés Bello.

*E-mail:* cabm@hotmail.com



*Colombia y Venezuela abrigan en su seno hombres bien inspirados que en momento oportuno sabrán reanudar los rotos eslabones de la cadena de flores con que las dos hermanas están atadas, y estas dos vírgenes americanas con acentos vibradores entonarán el sublime himno de unión y libertad<sup>1</sup>.*

Alandete Gómez

En este trabajo planteamos exponer una conceptualización de la frontera colombo-venezolana, destacando los aspectos más importantes de la problemática fronteriza entre ambas naciones, como lo son: el binomio frontera-límite; la clasificación de las fronteras occidentales de Venezuela; el problema de los indocumentados, la guerrilla, el narcotráfico, las cuencas hidrográficas y la política de frontera; el poblamiento venezolano en las fronteras occidentales, y la integración fronteriza binacional y latinoamericana.

### **El binomio frontera-límite**

El concepto de frontera suele usarse habitualmente como sinónimo de límite. Desde el punto de vista estrictamente especializado, existen diferencias entre ambos, pues la idea de frontera responde a una noción espacial que involucra, por tanto, no sólo el límite, sino también a toda la zona delimitada por éste<sup>2</sup>. Se pueden distinguir dos aspectos de la frontera: el límite<sup>3</sup>, la línea que divide; y la frontera, zona que está sometida a un régimen jurídico, social, político y económico. Generalmente el término frontera engloba el límite<sup>4</sup>.

Las fronteras son uno de los rasgos significativos de los Estados-naciones modernos, como líneas geográficas reconocidas, que separan o ponen en contacto dos o más regiones, provincias, estados o países. Las fronteras no pueden estudiarse

---

1. Archivo Histórico de Miraflores, Sección Cartas 109. Carta del vice-cónsul de los Estados Unidos de Venezuela en Cartagena, Alandete Gómez. Cartagena, junio 1 de 1904, a los ciudadanos Cipriano Castro y Rafael Reyes, Caracas y Bogotá.

2. "...el término *frontera* encierra un sentido genérico que incluye la función específica limítrofe. *Frontera* será, por ende, el conjunto de una relación binomial que abarca el límite mismo y la zona fronteriza adyacente a ambos lados. No impide que el *límite* sea uno de sus elementos, como de hecho lo es". Kaldone G. Nweihed, *Frontera y límite en su marco mundial*, 2<sup>a</sup>. ed., Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1992, p. 28.

3. Límite: el territorio de un Estado conforma el espacio donde se conjuga su orden jurídico. El límite de ese Estado designa el contorno de ese espacio donde tiene validez la norma jurídica, espacio no sólo terrestre, sino también aéreo, fluvial, marítimo. En este espacio, el Estado ejerce el poder supremo en el territorio de su jurisdicción o sea la soberanía.

4. Estas dos nociones se relacionan y fusionan, diferenciándose en que el límite es la línea divisoria y la frontera es el espacio en torno al límite.

en sí, sino con relación a los grupos que ellas separan; es entonces la frontera una línea de equilibrio que el hombre ha trazado en espacios geográficos<sup>5</sup>.

La conformación del Estado nacional moderno en Venezuela, a través de los siglos XIX y XX, ha basado su integración en fundamentos de geografía física y cultural, donde se deben consolidar las bases geohistóricas que han dado origen a la conformación de la división político-territorial del país<sup>6</sup>.

Hoy día podemos encontrar dos acepciones del término fronterizo: frontera-línea (geométrica) y frontera-zona (territorial y dinámica); frontera como línea de separación de tensión y conflicto, línea inviolable y definitiva; y frontera como zona de convergencia, de relación y cooperación. En realidad, la frontera es simultáneamente límite y contacto, cierre pero también mediación, línea divisoria y lugar de encuentro común, factor separador, factor integrador<sup>7</sup>. En la actualidad se consideran las fronteras nacionales e interprovinciales como el lugar geográfico donde se dan movimientos migratorios de población, cambios económicos y culturales<sup>8</sup>.

Los problemas fronterizos nacionales en Venezuela han evolucionado históricamente desde la formación del Estado independiente, y al gobierno central le es difícil resolverlos por lo susceptible del asunto, ya que involucra nacionalismos geohistóricos que se han venido desarrollando desde el siglo XIX hasta nuestros días, los cuales influyen en la economía, la cultura, la comunicación, la educación y la política<sup>9</sup>.

---

5. "Paradójicamente, cuando se anuncia el *fin de las fronteras* en muchas regiones, los límites devienen más poderosos... para América Latina se encuentra vigente el desafío de *ir a las fronteras*, pero no -como en una vieja consigna nacionalista argentina- para *servir a la patria*, sino para revelar cómo las patrias están siendo deshechas y rehechas en sus propios límites". Alejandro Grimson. "Pensar la frontera desde las fronteras". en: *Nueva Sociedad*, N° 170, Caracas, noviembre-diciembre, 2000, pp. 164-166.

6. Germán Carrera Damas, *Venezuela: Proyecto nacional y poder social*, Barcelona, España, Editorial Crítica, 1986, p. 250; Manuel Donis Ríos, *El territorio de Venezuela: documentos para su estudio*, Serie Documentos N° 1, Caracas, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Católica Andrés Bello, 2001, p. 476.

7. La opinión especializada coincide en que las zonas fronterizas están desarticuladas de los desarrollos regionales, y físicamente desintegradas al resto de nuestros países. Se plantea si las fronteras son áreas para la confrontación o lo son para la cooperación, la complementación y la integración.

8. Lorenzo López Trigal y Paz Benito del Pozo, *Geografía política*, Madrid, Ediciones Cátedra S.A., 1999, p. 304. En especial es importante el capítulo IV, Los espacios de frontera y la cooperación transfronteriza, pp. 117-178.

9. En la formación del actual territorio de Venezuela, las fronteras se estructuraron de acuerdo con el principio del *uti possidetis juris*, según el cual se debían conservar los límites que poseía la Capitanía General de Venezuela en 1810, pero el desconocimiento de las realidades geográficas de los extensos territorios fronterizos y la falta de precisión con que España había determinado los límites entre sus colonias, hicieron de la demarcación de nuestras fronteras, por no suponer la misma delimitación, una ardua tarea que duró más de un siglo de largas disputas territoriales, mediante numerosos acuerdos internacionales. A través de su historia, las fronteras de Venezuela han evolucionado por negociaciones, en la mayoría de las cuales nuestro país ha visto reducir su territorio, en beneficio de sus vecinos.

Es necesaria la integridad territorial estatal y nacional, para facilitar un gran desarrollo socioeconómico, ambiental sostenido y sustentable, implicando necesariamente profundas tareas de planificación concertada e integrada entre el poder central y las entidades administrativas fronterizas del país.

La delimitación de una frontera posibilita ver en la construcción misma de su espacio, los aspectos relacionados a la formación del territorio, cuya existencia hace prevalecer una continuidad en el ejercicio del control de ese espacio. Por otra parte, el mismo es producto de distintos intercambios prácticos y simbólicos que equiparan en el contexto la creación de ecosistemas culturales y políticos, que resguardan formas de establecer relaciones entre los espacios interiores<sup>10</sup>.

### **Clasificación de las fronteras occidentales de Venezuela**

Para comprender mejor los problemas fronterizos que se desarrollan entre Colombia y Venezuela, hemos dividido este espacio desde el punto de vista geofísico, de acuerdo con una clasificación propuesta por el doctor Kaldone Nweihed<sup>11</sup>, en siete sectores: 1) el golfo de Venezuela<sup>12</sup>, que viene a ser la continuación de la frontera terrestre con el binomio golfo-lago, hacia el mar Caribe y el Atlántico; 2) la Guajira; 3) la sierra de Perijá; 4) el sector fluvio lacustre; 5) el paso andino; 6) la frontera llanera, y 7) al sur, la región del Orinoco-Amazonas.

El sector guajiro ocupa aproximadamente el 1% de la longitud de la frontera occidental venezolana, el cual está constituido por el municipio Páez del Estado Zulia, que tiene como capital Sinamaica, y desde el punto de vista poblacional representa el 21% de la población fronteriza total con Colombia, sobre la base de su densidad poblacional que es de 29,31 Hab./ km<sup>2</sup><sup>13</sup>.

261

10. Rafael Pérez Taylor, "Fronteras étnicas, políticas y mentales", en: *Antropología en Castilla y León e Iberoamérica, III Fronteras*, Salamanca, Instituto de Investigaciones Antropológicas de Castilla y León, 2001, pp. 25-33.

11. "Colombia y Venezuela son dos países de la misma cuna y generación que comparten una frontera de 2.200 km, divididas en seis sectores geofísicos bien diferenciados..., el paso andino..., el guajiro..., llanero..., serrano selvático..., fluvio lacustre..., orinoco-amazonas...". Kaldone G. Nweihed, *op. cit.*, 1992, p. 328.

12. "La visión de la frontera, como la hemos visto, es decir, de la perspectiva terrestre en sus seis sectores, adolece de una falla principal como lo es de visualizarla, excluyendo su apéndice marítimo... me refiero a todo el sector fronterizo occidental que abarca el Golfo hasta Falcón y Paraguaná". Kaldone G. Nweihed, "Aspectos socio-históricos y políticos de la frontera occidental venezolana", en: *Ciclo fronteras, seminarios la frontera occidental en Venezuela: enfoques, problemas y políticas*, año 2, No. 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Comisión de Estudios Interdisciplinarios, julio de 1999, pp. 5-14.

13. En adelante, toda la información sobre los municipios fronterizos con Colombia y los datos demográficos fueron tomados y calculados para el año 1998 en: *Venezuela 1998: 500 años después*, Caracas, Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), República de Venezuela, Presidencia de la República, 1998, CD ROM. No se utilizaron para el análisis demográfico los datos del censo 2001 de Venezuela, ya que sus resultados son parciales y en algunos municipios fronterizos no se han procesado las cifras poblacionales.

El sector de la sierra de Perijá ocupa el 8% del territorio fronterizo, y está constituido por cuatro municipios del Estado Zulia: Mara, capital Rafael del Mojan; Jesús Enrique Lossada, capital La Concepción; Rosario de Perijá, capital La Villa del Rosario; Machiques de Perijá, capital Machiques. Estos municipios fronterizos representan poblacionalmente el 14% de los habitantes fronterizos con una densidad poblacional de 18,81 Hab./km<sup>2</sup>.

El sector fluvio-lacustre, conformado por las áreas de influencia del lago de Maracaibo, ocupa el 4% de la zona fronteriza, y está constituido por dos municipios del Estado Zulia: Jesús María Semprun, con capital Casigua-El Cubo, y Catatumbo, capital Encontrados. Esta zona constituye el 3% de la población fronteriza con una densidad de 4,28 Hab./km<sup>2</sup>.

El sector del paso andino reúne una extensión de territorio que equivale al 1% de la región fronteriza, y está constituido por cinco municipios tachirenses: García de Hevia, capital La Fría; Ayacucho, capital Colón; Pedro María Ureña, capital Ureña; Bolívar, capital San Antonio del Táchira, y Rafael Urdaneta, capital Delicias. Esta región andina fronteriza conforma desde el punto de vista poblacional el 58% de los habitantes de la zona fronteriza occidental de Venezuela, con la mayor densidad poblacional de 80,80 Hab./km<sup>2</sup>, siendo una característica similar a la de una frontera europea poblada.

El sector llanero ocupa el 18% de los territorios fronterizos de Venezuela con Colombia, y está integrado por tres municipios del Estado Apure: Páez, capital Guasdualito; Rómulo Gallegos, capital Elorza, y Pedro Camejo, capital San Juan de Payara. Esta superficie llanera representa el 3% de la población fronteriza con una densidad de 3,50 Hab./km<sup>2</sup>, es decir, una de las áreas más vacías históricamente de poblamiento del país, por falta de planificación y organización espacial<sup>14</sup>.

Por último, tenemos el sector Orinoco-Amazonas, que es el territorio más extenso de la frontera occidental, el cual representa el 68% de las áreas fronterizas. Los cinco municipios que lo conforman son del Estado Amazonas: Atures, capital Puerto Ayacucho; Autana, capital Isla Ratón; Atabapo, capital San Fernando de Atabapo; Guainía, capital Maroa, y Río Negro, capital San Carlos de Río Negro. Estas magníficas tierras orinoco-amazónicas, constituyen paisajes naturales que deben ser integrados al desarrollo del país de una forma consciente, sin contaminación

---

14. Agustín Codazzi describe la zona de los llanos así: "Esta zona apenas tiene 390.000 almas que están en razón de 43 por cada legua cuadrada, cuando podría mantener una población de más de 6 millones, dándoles sólo 700 almas por cada legua cuadrada, cálculo muy bajo si se considera que cada río o caño proporciona vegas grandes y fértiles para el cultivo del maíz, el plátano y de la yuca, y que las sabanas dan carne, queso y leche, sin contar con la caza abundante de venados, chigüüres, váquiros, cachicamos, galápagos, terecayes, morrocoyes, multitud de aves acuáticas y la inmensa cantidad de peces y tortugas que suministran los ríos y los caños". Agustín Codazzi, *Obras escogidas*, Vol. II, Caracas, Ediciones del Ministerio de Educación, 1960, p. 73.

ambiental y tratando de mantener la biodiversidad autóctona<sup>15</sup>. Desde el punto de vista poblacional, es el área fronteriza más despoblada, y representa el 1% de la población total con una densidad de 0,90 Hab./km<sup>2</sup>.

En la frontera occidental, los recursos naturales no son homogéneos, sino que se complementan por su variado origen, dando sustento a una mayor integración interna entre las diversas entidades que conforman esta frontera<sup>16</sup>. En Venezuela se debe implementar una nueva política territorial de fronteras<sup>17</sup> basada en la realidad de la gran especificidad de recursos naturales, que dan bases objetivas para un desarrollo macro-regional fronterizo autosustentable y sostenido, junto con posibilitar corrientes de exportación que faciliten los procesos de integración binacional y multinacional.

### **El problema de los indocumentados, la guerrilla, el narcotráfico, las cuencas hidrográficas y la política de frontera**

A lo largo de los 2.200 kilómetros que aproximadamente tiene de longitud la frontera compartida entre Venezuela y Colombia, con frecuencia se producen problemas que suelen ser más o menos normales en esos tipos de fronteras, pero que para el caso de Venezuela se ven agravados por las condiciones particulares de Colombia, siendo los dos más importantes la guerrilla y el narcotráfico, lo que conlleva a que las relaciones entre ambos países a veces se tornen tensas. Los colombianos indocumentados trafican abiertamente, deforestan tierras, realizan contrabando con ganado y diversas mercancías, establecen núcleos de población de muy discutida acción y estimulan el tráfico humano para la prostitución y el hampa, que con carácter alarmante operan en zonas pobladas e industriales de Venezuela. Igualmente, el asedio de la guerrilla colombiana contra posiciones venezolanas, con saldo de muertos, heridos y secuestros, parece haberse convertido en un hecho habitual, cuya gravedad no ha sido resuelta en toda su magnitud. El narcotráfico es otro flagelo que acecha nuestras fronteras occidentales, pues Ve-

263

---

15. Véase Pedro Cunill Grau, "Este territorio que se llama Venezuela: paisajes y biodiversidad", en: *Repaso de la Historia de Venezuela*, Caracas, Comisión Presidencial V Centenario de Venezuela, 1998, pp. 1-24.

16. Véase Pedro Cunill Grau, "Política de organización territorial y ocupación del espacio fronterizo occidental venezolano", en: *La frontera occidental venezolana: propuestas de políticas*, Caracas, Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos, 1992, pp. 13-123.

17. De acuerdo con la *Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela*, en su Título II, Capítulo I, *Del Territorio y demás Espacios Geográficos*, expone en su Artículo 15: "El Estado venezolano tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, soberanía, seguridad, defensa, identidad nacional, diversidad y ambiente; promoviendo el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad".

nezuela es usado como país de tránsito; la presencia de los carteles colombianos de la droga y la denominada narcoguerrilla han creado una infraestructura para la producción y el tráfico de estupefacientes, incrementado el hampa común y estimulando el contrabando<sup>18</sup>.

La reducción del comercio colombo-venezolano ha incrementado el desempleo en la zona fronteriza, lo cual ha obligado a los desempleados a buscar trabajo en otros lugares o a incorporarse al mercado informal, básicamente en el contrabando. Al respecto de este hecho, en Venezuela, se ha dicho que: "Siempre será imposible evitar el contrabando en cualquier país y más en un país que ha vivido siempre practicando el deporte del contrabando, desde que nacimos como colonia española, y que, además, tenemos cómo hacerlo con Curazao y áreas vecinas. Somos un país abierto siempre al contrabando..."<sup>19</sup>.

Dentro de las actividades que se han venido desarrollando ilícitamente en la frontera colombo-venezolana, tenemos el contrabando de extracción y el tráfico de las drogas. La zona fronteriza, por sus condiciones económicas, políticas y geográficas, favorece este tipo de comercio, trayendo además con ella una aparente prosperidad a estas zonas gracias al movimiento económico que en ella se establece. Al respecto de esta situación, Rafael Pardo Rueda, ex ministro de la Defensa de Colombia ha dicho: "... las bandas que efectivamente controlan zonas y regiones mantienen vínculos internacionales con mercados y con grupos ilegales que actúan fuera de las fronteras. No son zonas atrasadas o fuera de la producción, sino lo contrario, tienen actividades productivas y de explotación relacionadas con el ámbito internacional"<sup>20</sup>.

264

Esto ha pasado en la región del Arauca, donde la intensidad del contrabando tiene relación directa con la actual coyuntura económica. Hay un decaimiento drástico de la actividad productiva, principalmente de la ganadería, que ha lanzado a la calle a un número significativo de desempleados, los cuales han optado por su incorporación en el mercado informal, y dentro de él, en el de las drogas, que en esta zona tiene una fuerte dinámica y expansión.

Cosa similar pasa en la zona de la Guajira, donde la población indígena, que normalmente recurre al contrabando como forma de subsistencia, tiene relación

---

18. Véase Marta de la Vega, "La vecindad con Colombia", en: *Venezuela y... los países hemisféricos, ibéricos e hispanohablantes*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 2000, pp. 205-216.

19. Hermann González Oropeza. "La problemática de las fronteras", en: *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Caracas, Comisión Especial de Ordenación Territorial de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela, Ediciones del Congreso de la República de Venezuela, 1980, p. 68.

20. Citado por Javier Torres Velasco, "Venezuela y Colombia: seguridad nacional ¿y ciudadanía?", en: *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Central de Venezuela, Tercer Mundo Editores S.A., 1999, pp. 207-250.

directa con los grupos urbanos guajiros, siendo el contrabando una fuente fundamental del ingreso de subsistencia.

Sin embargo, la región de la Guajira y de Perijá conforma también un caso particular donde se mezcla no sólo el factor económico sino también el cultural. Esta zona, aunque delimitada por los estados nacionales de Colombia y de Venezuela, sigue siendo culturalmente para sus pobladores, los wayú –a pesar de los esfuerzos de asimilación realizados por los estados nacionales de ambos países–, una zona marginada de los mismos, donde esta etnia continúa ejerciendo su derecho ancestral de libre tránsito en dichos territorios<sup>21</sup>.

Así, las regiones de la Guajira, del Arauca, del Meta y del Amazonas son espacios que, por sus condiciones físicas y políticas, se pueden convertir fácilmente en presas de la estrategia del crimen organizado y su economía. El desarrollo de este tipo de economía se transforma en un problema geoeconómico y, por ende, geopolítico, porque no debemos olvidar que una vez que el traficante de drogas siente que tiene el “territorio” dominado, no respeta economías, culturas, lenguas ni idiosincrasias. El tráfico de drogas es un sofisticado circuito económico, en el cual intervienen un sinnúmero de agentes con intereses muy bien definidos, quienes lo tienen como forma de acumulación rápida de capital, y quienes intervienen en él porque el mismo es una alternativa de subsistencia ante la grave crisis que sacude a ambos países<sup>22</sup>.

Las crisis económicas, la desigualdad y la pobreza se encuentran a menudo entre las causas de los conflictos contemporáneos. A partir de los cambios políticos y militares producidos por el fin de la guerra fría, han aparecido nuevos y complejos riesgos para la paz y la estabilidad mundial, como son el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado, las migraciones incontroladas y las emergencias humanitarias<sup>23</sup>. La guerrilla colombiana no sólo es la única que queda en el continente, sino que además ha ido ganando terreno. Nunca había estado más poderosa que

---

21. Este hecho es determinante, ya que esta etnia lucha permanentemente por mantener su cultura, por seguir habitando su territorio, a pesar de las adversidades de la naturaleza y las de carácter social. La supervivencia del grupo está íntimamente relacionada con la dinámica del comercio y del flujo poblacional, siendo éstas las bases de la conformación de nuestras fronteras en la Guajira. Históricamente, los guajiros siempre han mantenido relaciones comerciales con países del Caribe. El comercio ha sido su actividad fundamental desde la aparición de los conquistadores. Dicho desarrollo histórico les ha permitido conformar un circuito de relaciones comerciales, cuya actividad principal ha sido la circulación de mercancías ilícitas.

22. Véase Alejo Vargas Velásquez, “Colombia: conflicto social y violencia política”, en: *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, N° 23, diciembre 1999, pp. 5-15; Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas (Iicla), *Cocaína. Drogas, el Estado y la economía*, Serie Pedagógica, México, Revista Occidental, 1992.

23. Véase Alberto Piris, “¿Por qué empiezan las guerras?”, en: *Muy Especial*, N° 51, Madrid, enero-febrero, 2001, pp. 14-18.

ahora. Es por eso que la mayoría de la población colombiana ya está convencida de que aunque la guerrilla no logre llegar al poder, tampoco podrá ser derrotada. En esas circunstancias, el único camino es un proceso de paz<sup>24</sup>.

En Colombia siempre ha habido procesos de paz, y generalmente han desembocado en un fortalecimiento de la subversión. Cada nuevo proceso no sólo les da “pantalla”, sino que además aumenta la legitimidad de la guerrilla como interlocutora. Los alzados están conscientes de que en este momento la paz es más importante para el Gobierno colombiano que para ellos, y que pueden sacar provecho de eso<sup>25</sup>.

Durante 30 años la clase dirigente colombiana creyó que la guerrilla no representaba una amenaza real para ella. Ahora se han dado cuenta de que no es así. La estabilidad económica está amenazada, la clase política no tiene el control de la situación y el Ejército no representa la barrera que creían. En pocas palabras, se han dado cuenta de que la guerra les está perjudicando seriamente sus negocios y de que llegó la hora de hacer algo por detenerla.

Según el internacionalista Juan Tokatlian,

las fuerzas armadas [colombianas], por su parte, ya no garantizan un manejo soberano de espacio nacional. En las zonas de fuerte concentración guerrillera su presencia es casi inexistente, y en las áreas *recuperadas* por el paramilitarismo el Estado sigue ausente. En conjunto, la guerrilla y el paramilitarismo controlan más territorio que los cuerpos de seguridad. Tantos años de conflicto han terminado por debilitar y corroer a las fuerzas armadas...<sup>26</sup>.

Esta amenaza de violencia colombiana es particularmente clara para Venezuela, ya que poco a poco los problemas de orden público han ido traspasando las

---

24. “Colombia... constituye un caso especial. Ello por varias razones. En primer lugar, porque pone de manifiesto una continuidad histórica en la aplicación de métodos políticos violentos sin parangón en otros países de la región; segundo, porque el número de víctimas causadas por actos violentos excede marcadamente las cifras de otras naciones; tercero, porque también el círculo de actores colectivos violentos es más amplio que en otros casos próximos... Esta situación se caracteriza por la existencia de tres ejes de conflicto: el que se produce en el campo, en torno a la posesión de la tierra, entre la guerrilla y los campesinos, por un lado, y las milicias de los terratenientes por el otro; el de cariz urbano, entre un pequeño estrato de adinerados y la masa de los empobrecidos, marginados también; finalmente, el que se produce entre el Estado y los cárteles de la droga”. Meter Waldmann y Fernando Reinares (Compiladores), *Sociedades en guerra civil: Conflictos violentos de Europa y América Latina*, Barcelona, España. Paidós, 1999, pp. 21-22. Véase el capítulo de Thomas Fischer, *La constante guerra civil en Colombia*.

25. Véase Francisco Leal Buitrago, *Los laberintos de la guerra: utopías e incertidumbres sobre la paz*, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Tercer Mundo Editores, 1999; Álvaro Camacho Guizado, *Droga y sociedad en Colombia: el poder y el estigma*, Bogotá, Cerec, Cidse, 1988.

26. Juan Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2000, p. 314, p. 43.



fronteras. La guerrilla colombiana secuestra y asesina ganaderos en Venezuela, los desplazados colombianos llegan hasta nuestro país, y el narcotráfico utiliza la frontera para su negocio. La inseguridad en la frontera con Colombia ha alcanzado en el pasado y en la actualidad un extremo de gravedad debido a las repetidas incursiones de irregulares y bandoleros colombianos en territorio venezolano, por lo que las Fuerzas Armadas venezolanas se vieron en la necesidad de crear en 1996 dos teatros de operaciones<sup>27</sup> con jurisdicción en el área fronteriza, los cuales siguen activos. Es importante destacar igualmente que la seguridad y defensa en las fronteras colombo-venezolanas son heterogéneas, es decir, que la geografía física y el medio ambiente se imponen en las organizaciones civiles y militares que habitan en estas zonas<sup>28</sup>.

Estados Unidos ha asegurado la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla como el elemento determinante en sus relaciones con Colombia. Entre los intereses estadounidenses en Colombia está la eventual conformación de una fuerza multinacional para contrarrestar la guerrilla, pero los diferentes países del área no quieren involucrarse activamente en el conflicto, porque esto representaría un costo muy alto en vidas y dinero, y materializaría una hegemonía imperialista de los norteamericanos, quienes así justifican la existencia de sus industrias bélicas, en crisis desde el fin de la guerra fría.

Militarizar cualquier frontera tiene sus riesgos, porque soldados bien entrenados crean una situación de alta tensión, y se corre el peligro de que cualquier persona que sea vista en esa zona se convierta en objetivo militar. Hay que tener en cuenta que las fuerzas que se están enviando no son de mantenimiento de paz sino tropas de combate, y esto tiene sus consecuencias.

Tomando en consideración que cada día se agudizan aún más los problemas vinculados a la subversión, el narcotráfico, el contrabando y el hampa común, se hace necesario fortalecer el resguardo de nuestro territorio fronterizo; de allí que veamos como una necesidad la presencia activa de las Fuerzas Armadas en la defensa de esta zona.

---

27. "Teatro de operaciones: parte del teatro de la guerra donde operan fuerzas de los tres ejércitos, bajo un mando militar único, dotado de los medios adecuados para el cumplimiento de una misión dentro de la estrategia general". Cristina Borreguero Beltrán, *Diccionario de historia militar: desde los reinos medievales hasta nuestros días*, Barcelona, España, Editorial Ariel S.A., 2000, p. 327.

28. "... cuando de seguridad y defensa se trata, la logística variará notablemente conforme a la geografía física y el medio ambiente, comenzando por la topografía del terreno. No es lo mismo vigilar un sector montañosos y tupido con los mismo medios del sector llanero, y éste con sus variedades de río fronterizo contiguo (Arauca, Meta) o de horizontes planos indiferenciados...". "Realidades objetivas de la frontera colombo venezolana" (editorial), en: *Boletín Trimestral de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos*, N° 3, Caracas, julio-septiembre, 2001, p. 3.

No pueden enjuiciarse válidamente los problemas pendientes entre Venezuela y Colombia sin mirar hacia los sistemas sociales y políticos de ambos países. La inmigración colombiana, en parte, vino a suplir el ausentismo venezolano. Los venezolanos no estaban en el campo y en los oficios productivos, no porque se hayan desplazado hacia la industria, sino porque se fueron a las ciudades a ser subsidiados por el petróleo, bajo la inspiración populista de una política denominada “pleno empleo”, que no fue sino una manera de disfrazar el desempleo o el subempleo, mediante una compensación que en definitiva viene del petróleo. Al mismo tiempo, la gente se venía de Colombia, porque, a pesar de ser un país de agricultura tan rica, el sistema político y social no resolvió los problemas básicos de equilibrio y distribución del ingreso. En este sentido, Venezuela subsidió parte de la estabilidad política y social de Colombia; esta nación, a su vez, remedió la carencia de mano de obra venezolana<sup>29</sup>.

268

En el ámbito global, la situación de las fronteras y el problema de las drogas alteran una necesaria política de integración regional, lo cual constituye, por sí mismo, un problema claro y definido de seguridad nacional, sobre todo cuando el tráfico y consumo de drogas se convierte en una actividad económica sustitutiva, cuando la economía monoprodutora entra en crisis y la balanza comercial de exportaciones se inclina negativamente, principalmente en el caso de las exportaciones agropecuarias. A este nivel, el asunto droga-frontera, como problema de seguridad, amerita una definición en el ámbito global, y debe ocupar un espacio bien específico dentro de la política nacional e internacional del Estado. El enfoque dado no ha respondido a una visión geohistórica realista de nuestra posición en el escenario geopolítico de la región<sup>30</sup>.

El tráfico y consumo de drogas en la frontera es un problema múltiple. Tiene connotaciones de orden económico, político, social, jurídico y administrativo<sup>31</sup>, aparte de las connotaciones geoestratégicas, que implica la necesidad de poseer una fuerte política exterior.

---

29. Gabriel Bidegain Greising (Comp.). *Las migraciones laborales colombo-venezolanas*, Caracas, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Nueva Sociedad, 1987. Ésta es una contribución colectiva de académicos colombianos y venezolanos sobre el impacto de la crisis económica sobre el volumen y direccionalidad de los flujos migratorios, las características de los migrantes, y las propuestas de intervención en el campo migratorio.

30. Véase Peter H. Smith, (Comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; Andelfo García y Alberto Urdaneta, “Desarrollo fronterizo: imperativo binacional”, en: *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI. Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Central de Venezuela, Tercer Mundo Editores S.A., 1999, pp. 281-318.

31. El problema humano se acrecienta con la manipulación de los grupos indígenas ubicados en la región, con las dificultades climáticas y la presencia de guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes y hampa común; situaciones éstas que refuerzan la existencia del contrabando y el tráfico de drogas.

En cuanto a las cuencas hidrográficas, es esencial entender que Venezuela es un país aguas abajo con respecto a Colombia, es decir, que parte de nuestros ríos nacen en territorio colombiano. Colombia ejerce control sobre tres cuencas internacionales venezolanas: Arauca, Catatumbo y Orinoco, por lo que es preciso que se establezcan acuerdos bilaterales para el manejo de esas aguas. En consecuencia, Venezuela ha realizado permanentes reclamos por las talas y quemas en las cabeceras de los ríos, en consideración de que las cuencas hidrográficas no son propiedad de donde nace, sino de a quien le sirve y cumple la función social. Por ello, se considera necesario que Colombia y Venezuela hagan trabajos conjuntos para la conservación y el mantenimiento de las cuencas hidrográficas comunes, fomentando estudios que profundicen en la protección y atención de los ríos fronterizos<sup>32</sup>.

Como parte del marco de la política exterior, la política de frontera tiene una función angular. De hecho, la Constitución de Venezuela, en materia territorial (artículos del 10 al 15), establece con toda claridad los objetivos permanentes y constantes de una política exterior de fronteras, partiendo de que el territorio es el factor esencial de la política territorial y constituyente de las condiciones existenciales del Estado.

Pero esta política de fronteras tiene que responder a un planteamiento que va más allá del límite del territorio, que abarca más que una definición de espacio territorial, y enfrenta una realidad específica que se extiende a la zona de cada lado del límite. La política de fronteras, entonces, debe responder a un diagnóstico veraz de las condiciones geográficas, poblacionales y político-económicas. Sin embargo, hay que comprender que esta política es de largo plazo, pues no se puede resolver un problema de esta magnitud en el corto o en el mediano plazo.

La situación actual de las fronteras nos hace altamente vulnerables, no solamente desde el punto de vista de la defensa nacional, sino de la seguridad global del país. La problemática fronteriza es una de las contingencias políticas más urgentes de solventar y, al mismo tiempo, es una de las más difíciles de resolver. En el ámbito multilateral, los problemas de frontera son asunto de la política exterior de los estados. Como peligro real, los problemas de frontera suponen una relación que impone una nueva orientación de las prioridades vitales para el Estado.

---

32. *Seguridad en los espacios fluviales*, Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1987. Esta obra colectiva es el resultado de las ponencias del Seminario sobre Seguridad en los espacios fluviales, realizado en Caracas en marzo de 1987 en la Escuela Superior de Guerra Naval. La importancia de los temas tratados, así como la escasa bibliografía y la significación creciente de los espacios fluviales para la seguridad del Estado venezolano, justificaron su publicación. Entre los temas expuestos tenemos: los ríos y su concepción limítrofe, geopolítica de las cuencas hidrográficas internacionales de Venezuela, tratamiento cartográfico de las fronteras fluviales, límites y población en el tramo fronterizo de los ríos Arauca y Meta en la geografía e historia de Venezuela.

## El poblamiento venezolano en las fronteras occidentales

El poblamiento venezolano ha evolucionado en profundas discontinuidades que han determinado la existencia de una peculiar forma de ocupación del espacio, con un pequeño territorio densamente poblado e inmensas regiones prácticamente desocupadas. El estudio de éste y otros temas geohistóricos no pueden ser analizados con modelos únicos de ocupación y transición. Como bien lo expresa Pierre-Jean Thumerelle en su obra *Las poblaciones del mundo*: “Cuando más vivo es el crecimiento demográfico, más rápido es el cambio geográfico, pero se manifiesta en formas muy diversificadas de acuerdo con los contextos nacionales y regionales”<sup>33</sup>.

La organización y ocupación del espacio en Venezuela no puede constituirse como un marco invariable, tanto en su vigencia territorial como en su sustentabilidad, ya que las poblaciones humanas generan contradicciones en su devenir histórico. En Venezuela se han logrado construir, especialmente consolidadas en el siglo XX, algunas identidades provinciales, integradas administrativamente en los estados, que han tenido proyecciones de permanencia y han resistido todo tipo de presiones para su fragmentación.

270

La concentración del desarrollo económico en la región Centro-Norte costera del país, basada en una dotación excepcional de recursos naturales, con el consecuente abandono del resto del territorio nacional y muy especialmente de las regiones fronterizas, es una consecuencia de los modelos socioeconómicos adoptados en los últimos años, concentradores en lo económico, lo político, lo social y lo territorial. El tratar de modificar dicha imagen territorialmente concentrada sin tocar las causas que estaban en su origen (industrialización basada en el ensamblaje de partes importadas, economía de puertos, abandono de la agricultura, ausencia de integración fronteriza), hizo que las políticas que se plantearon al respecto, y muy especialmente el desarrollo fronterizo, fueran absolutamente ineficaces. La lección que se deriva de dichas experiencias es que la planificación territorial, la ordenación del territorio y el desarrollo fronterizo no pueden ser formulados aisladamente de los factores económicos, sociales y políticos que los determinan, así como los planes socioeconómicos no pueden ser elaborados en abstracción de los factores territoriales que los condicionan de manera muy clara.

El problema demográfico de las fronteras es, por sí mismo, un problema de seguridad dentro del marco de la política interior. Los desbalances estructurales y el consiguiente crecimiento poblacional que se ha radicado en la periferia provocaron, entre otras cosas, la vulnerabilidad demográfica de los límites del país. “Esta situa-

---

33. Pierre-Jean Thumerelle, *Las poblaciones del mundo*, Madrid, Ediciones Cátedra, 1995, p. 63.

ción exige que el país se plantee una solución a largo plazo para atender, distribuir y conocer su población, y asegurar una ocupación racional del territorio”<sup>34</sup>.

De manera que para poder realizar uno de los proyectos más anhelados por los venezolanos, como lo es el de incrementar la población de las zonas fronterizas, debemos asumir un cambio de mentalidad que conlleve a entender la dinámica de la ocupación del espacio, para lo cual además es necesario desarrollar una infraestructura capaz de asistir a la población fronteriza futura, en sus prioridades habitacionales, educativas, sanitarias y de recreación; al mismo tiempo que promover la elevación de sus niveles socioculturales y asegurar la conexidad mediante caminos, adecuadas comunicaciones y transporte entre los centros poblados y las áreas fronterizas.

En las fronteras, más que en ninguna otra parte de la nación, se debe aplicar el principio de que gobernar es poblar. Una frontera vacía, dormida o muerta es ya, en sí misma, una amenaza directa a la integridad de la nación<sup>35</sup>.

En la salvaguarda del patrimonio geográfico nacional debería concretizarse como prioridad el adecuado planeamiento geográfico del poblamiento fronterizo. En este contexto se comprende la urgencia en poblar racionalmente y fomentar las redistribuciones voluntarias de población subsidiada hacia los espacios vacíos, en especial hacia las fronteras llaneras, guayanesas y amazónicas. Ello debería apoyarse en investigaciones aplicadas, imbricándose el establecimiento de nuevas formas de poblamiento, que contribuyan al desenclave territorial y a la seguridad fronteriza.

271

### **La integración fronteriza binacional y latinoamericana**

Cada día cobra más vigencia en el mundo la noción de ejes dinámicos de integración fronteriza, habiendo llegado a formarse regiones de clara identidad y vitalidad en algunos países de Europa sobre la base de fronteras comunes a varios estados. En Venezuela, el concepto de desarrollo fronterizo ha cobrado mucha significación en los últimos años debido a que son evidentes los beneficios obtenidos con Colombia dentro de ese contexto y a que la complementariedad entre los

---

34. Allan Brewer Carías, “Aspectos institucionales de la ordenación del territorio”, en: *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Caracas, Comisión Especial de Ordenación Territorial de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela, Ediciones del Congreso de la República de Venezuela, 1980, p. 13.

35. “... el déficit poblacional en las regiones fronterizas configura... un peligroso vacío de soberanía y despierta la tentación de los países vecinos más audaces... Esta situación en función de la seguridad nacional impone al Estado la obligación de promover el asentamiento poblacional, el desarrollo de una infraestructura funcional y el crecimiento socio-económico en las distintas áreas de fronteras para contener así la presión ajena a impulsar la propia en sentido opuesto para lograr así un justo equilibrio”. José Manuel Briceño Monzillo, *Venezuela y sus fronteras con Colombia*, 2ª. reimpresión de la 2ª. ed., Mérida, Consejo de Publicaciones, Universidad de los Andes, 1995, p. 114.

espacios colindantes de ambos países se ha convertido en factor fundamental dentro de la integración económica en marcha. Es evidente, sin embargo, que ello no se ha visto exento de graves problemas, producto de la inestabilidad política que ha existido en algunas áreas de la frontera común<sup>36</sup>.

Respondiendo a esta necesidad, el 3 de abril de 1989 se creó la Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos<sup>37</sup>; este nombre fue modificado posteriormente por el de Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos (Copaf) el 29 de junio de 1993<sup>38</sup>, y finalmente, el 26 de septiembre de 2000, se creó la actual Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos<sup>39</sup> (Copiaf). Esta Comisión ha realizado un conjunto de reuniones bilaterales en las que se ha discutido como tema central el desarrollo económico y social de la frontera occidental venezolana, con el objetivo de coordinar el tratamiento y seguimiento de los procedimientos que adopten los gobiernos de Venezuela y Colombia en el análisis y la solución de los asuntos que surjan en la vecindad fronteriza, y concretar acciones conjuntas para impulsar la integración. Esta Comisión, así mismo, es un buen ejemplo de cómo los problemas fronterizos occidentales de Venezuela no son abordados únicamente por el sector militar, sino que existe un sector civil muy bien preparado para analizar y solucionar las dificultades fronterizas binacionales<sup>40</sup>.

Colombia se ha convertido en el principal socio comercial de Venezuela y, en conjunto, ambos países han sido factor dinamizador de la Comunidad Andina, tanto por su gestión promotora como por los logros concretos de apertura de sus economías<sup>41</sup>. De resolverse los problemas de inestabilidad política existente en esta frontera, esta asociación se profundizará en un futuro próximo, aprovechando la

---

36. "A semejanza del resto de los latinoamericanos, venezolanos y colombianos aspiran a que sus gobiernos desarrollen políticas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la gente, a promover la inclusión y la confianza. La cercanía de dos países y la similitud de sus desafíos más importantes son la base de una interdependencia tan intensa que puede y debe trabajarse desde las sociedades para estimular la coordinación de esfuerzos en los temas fundamentales". Elsa Cardozo, "Venezuela y Colombia: la [im]posibilidad de una agenda común", en: *SIC*, N° 657, agosto de 2003, pp. 292-293.

37. Mediante Decreto Presidencial N° 108, publicado en la *Gaceta Oficial*.

38. Mediante Decreto Presidencial N° 3054, publicado en la *Gaceta Oficial*.

39. Mediante Decreto Presidencial N° 976, publicado en la *Gaceta Oficial*.

40. Los miembros de la Copiaf son: Kaldone G. Nweihed, presidente; Manuel Ochoa Ruiz, secretario ejecutivo; Leandro Area, José Troconis Peraza, Noelí Pocaterra, José María Cadenas, Oswaldo Quintana Castro, Alberto Urdaneta, Guillermo García Ponce, Pedro Cunill Grau, José Gregorio Vielma Mora, Aurora Morales, Alfonso Núñez Vidal, Feijoo Colomine, Pavel Rondón, comisionados presidenciales, y Álvaro Carnevali, comisionado de enlace.

41. Alejandro Gutiérrez, "Colombia y Venezuela: corrientes peligrosas en las relaciones económicas", en: *Debates IESA*, Colombia: De vecino a socio, Volumen V, N° 3, enero-marzo, 2000, pp. 7-11.

complementariedad que tienen sus economías y el atractivo que en su conjunto ejercen para las inversiones extranjeras en diversas ramas industriales<sup>42</sup>.

Venezuela debe darles a sus fronteras un desarrollo integral sostenido, para que sirvan –real y efectivamente– a una aproximación fundada en el respeto mutuo, la convivencia fraterna y el interés recíproco. Nuestra propia historia nos demuestra que Venezuela jamás ha pretendido arrebatar tierras pertenecientes a otras naciones. La conformación del territorio nacional llevaba consigo al conocimiento de los límites geográficos y el trazado de las fronteras con los estados vecinos, para de esta manera legitimar plenamente nuestra soberanía y ser admitidos como Estado soberano en la comunidad internacional de naciones.

Las regiones fronterizas eran vistas en el pasado como zonas en donde el ejercicio de la soberanía, tal como ella se entendía, adquirirían todo un significado, especialmente desde el punto de vista político y militar, pues la línea fronteriza se concebía como una línea divisoria, como el límite territorial hasta donde podía llegar la intervención de los estados, más allá de la cual cualquier acción podía constituir una agresión.

La integración fronteriza propiamente dicha existe, de hecho, en casi todas las fronteras del mundo en virtud de circunstancias históricas, geográficas, sociales, etc., interrumpida en la mayoría de los casos por barreras artificiales de carácter normativo y político. El mayor o menor grado de integración fronteriza depende en buena medida de la política de los estados en materia de integración con los vecinos, pero no será posible adelantar verdaderos procesos de integración binacional si no se eliminan tales barreras artificiales y si no se crean las condiciones adecuadas para la integración de sus zonas de fronteras.

Es por ello que un mayor interés de los gobiernos por los procesos de integración fronteriza en América Latina en los últimos años se encuentra íntimamente relacionado con las políticas de apertura e internacionalización. Las regiones fronterizas han adquirido un papel protagónico en cuanto se convierten en el espacio geográfico más indicado para aplicar las nuevas políticas y para indicar las transformaciones que luego será necesario hacer en el ámbito nacional. Las fronteras son un instrumento geográfico a disposición de los estados, que mantienen y aseguran un control y funcionalidad, pero también son un elemento de diferenciación y, en consecuencia, de organización del espacio. En la mayor parte de América Latina las zonas fronterizas están desarticuladas con respecto a los desarrollos nacionales, y físicamente desintegradas ante el resto de nuestros países. Se plantea si las fronteras son áreas para la confrontación o lo son para la cooperación, la complementación y la integración.

---

42. Quedan aún pendientes por desarrollar los procesos de integración fronteriza con los otros vecinos. Dentro de este contexto, Brasil asume relevancia particular. En las oportunidades de integración fronteriza destacan aquellas que ofrece la frontera marítima. Con los países de la Cuenca del Caribe debemos fortalecer nuestros nexos para aprovechar en beneficio mutuo las ventajas que compartimos.

Si estudiamos separada o individualmente cada razón geográfica, económica, social o cultural que presenta el proceso histórico de América Latina, posiblemente la integración no tendría mayor sentido. Pero reunidos e interrelacionados, estos factores se traducen en una cantidad de realidades, problemas y coyunturas características de toda la región en su conjunto. La imposición de la división internacional del trabajo hizo de Latinoamérica una gran industria de materias primas, cuyos términos de intercambio se han deteriorado al pasar el tiempo. La carencia de capital y de tecnología apropiada nos ahoga más en el subdesarrollo y provoca enormes endeudamientos financieros que nos hacen vulnerables ante las grandes potencias u organizaciones prestamistas<sup>43</sup>.

La integración debe entonces ser vista como una solución común a problemas comunes que nacen de la relación entre esas razones geoeconómicas y socioculturales que la facilitan. Somos una región con infinidad de rasgos comunes como para desperdiciar las ventajas del camino integracionista.

La integración trae consigo enormes beneficios: empleo óptimo de los factores de producción, en virtud de la especialización y de las economías de escala; ampliación de los mercados consumidores para permitir la producción en masa; efectos sociales favorables que permiten el desarrollo de un bienestar a los diferentes sectores de la sociedad, elevando su calidad de vida y ofreciendo mayor índices de empleos, lo que genera confianza en el proceso<sup>44</sup>.

La integración latinoamericana debe abarcar todos los aspectos; la integración económica no puede ser el objetivo general de nuestra región, si se consideran las marcadas diferencias existentes en esta materia en nuestras naciones. Lo primordial para los estados latinoamericanos es la condensación de sus características afines; es fundamental reforzar la identidad cultural latinoamericana; amoldar comportamientos y tradiciones resulta más fácil que acondicionar estructuras económicas, sobre todo si en el primer caso hablamos de un rasgo meramente humano y subjetivo, y en el segundo hablamos de bases sentadas por el hombre en atención a su contexto para vivir mejor. El por qué y para qué de nuestra integración se vería así enormemente complementado por una línea de identidad en todo el territorio latinoamericano, que refuerce nuestros puntos convergentes mediante un constante sentimiento de apego y pertenencia a esa geoeconomía y sociocultura que nos son comunes<sup>45</sup>.

274

---

43. Demetrio Boesner, *Relaciones Internacionales de América Latina: breve historia*, Caracas, Nueva Sociedad, p. 290, 1996.

44. Juan Mario Vacchino, "América Latina y la integración solidaria", en: *Mundo Nuevo: Revista de Estudios Latinoamericanos*, No. 83, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, enero-junio, 1999.

45. Kaldone G. Nweihed, "La Integración Andina desde Venezuela, entre el sueño de Bolívar y la respuesta a la crisis", en: *Mundo Nuevo: Revista de Estudios Latinoamericanos*, No. 89-90, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, julio-diciembre, 2000.



---

**4**

**Federmán  
Contreras D.**

**Arte  
latinoamericano  
y las fronteras  
culturales**

---

**Federmán Contreras D.**

Artista y semiólogo. Profesor  
de la Universidad Nacional de Colombia,  
Facultad de Artes. Escuela de Diseño  
Gráfico.

*E-mail:* [federmanart@yahoo.com.mx](mailto:federmanart@yahoo.com.mx)

El enfoque de este artículo es el de mirar la invención del arte latinoamericano como una imposición que se genera en los centros de poder, desde organismos multilaterales, que en su afán de categorizar y organizar la producción simbólica del mundo para sus museos y catálogos, reagrupan y ordenan la creación artística de ésta y otras partes del hemisferio, como si éstos fuesen bloques geográficos de sentido independientes; y es allí donde radica el artificio.

Para este propósito, la intervención estará dividida en tres segmentos: definición de frontera, concepción de la palabra América Latina y, por último, el problema central del arte en Latinoamérica.

### **Frontera**

La "frontera" es un concepto de división territorial, en donde se consolida un grupo humano con cierta dosis de egoísmo; así el grupo más fuerte buscará agrandar su frontera, invadir a su vecino, vencerlo, multarlo, endeudarlo, imponerle lengua, economía, mitos, ritos, signos, símbolos y un sinfín cultural. Los límites responden esencialmente a dónde comienza y dónde termina un espacio concreto llamado país y, a gran escala, continente. Detrás de la palabra frontera se descubren juegos semánticos muy serios como el de limitar (una verdadera función de ocio), marginar al otro y cercar las posibilidades. Por ejemplo, no dar oportunidad al derecho educacional y de formación profesional, dejando como única solución educativa y económica salir al exterior (para el caso de quienes pueden), a pesar de todo lo que puede implicar el estar fuera, ser extranjero y ser tratado como tal.

Hoy por hoy, la palabra frontera tiene mayor cobertura semántica; en este sentido, así no se hagan evidentes, las fronteras están ahí, presentes, conviven con la familia, con el sistema educativo y se presentan a diario en el campo y en la gran ciudad, se reproducen como pobreza, desplazamiento forzado, periferia y prohibiciones. De esta manera, la frontera se afirma como una variedad de experiencias, procesos y prácticas culturales concretos, flujo de personas, trabajo, productos, capital, información. Las fronteras son escenarios sociales para actores múltiples; también se dice que son lugares donde las formas o modos de relación, sentimientos e imaginarios se articulan en combinatorias para forjar identidades colectivas.

La frontera, como división territorial, se construye como noción en la modernidad, tras la necesidad de la consolidación de la figura Estado-nación y la definición de los continentes; con ello surge el interés de aclarar y delimitar la espacialidad de cada uno de los países nacientes que emprenderían acciones para el fortalecimiento en términos económicos, políticos y militares. Frente a ello, el antropólogo chileno Marcelo Álvarez afirma:

En este sentido, los estados extenderían sus redes de control para cuidar de su mantenimiento, lo que significaría el establecimiento a lo

largo del tiempo de una serie institucional de órdenes, dirigida a sujetos a quienes se les reconocería como ciudadanos, y que como tales responden a unos derechos y deberes, además de ser considerados como receptores potenciales exclusivos de las acciones y discursos emitidos desde determinado estado<sup>1</sup>,

que evidentemente requiere la claridad limítrofe de dónde empieza y dónde termina cada franja del territorio.

En este orden de ideas, la concepción de la división territorial daría una nueva forma de acentuar la polaridad de la guerra y la paz, mientras que la cultura quedaría atrapada en el sin sentido de lo que pertenece o no pertenece, de lo que está adentro o lo que está afuera, de lo incluido o del excluido, de la nacionalidad o del que carece de ella y, en general, de una serie de relaciones bipolares que de igual manera designan dentro de la lógica geopolítica el contraste: centro-periferia.

Es así como este criterio de frontera, además de lograr dispositivos físicos de control, se construye en el trasfondo de una ideología burguesa<sup>2</sup> surgido de los discursos “oficiales” legitimados por los estados; legitimación como estrategia político-cultural en cada país, desdibujada en lo que se define desde los entes multilaterales como continentes o partes diferenciadas del mismo (caso de Latinoamérica). Estos dispositivos simbólicos marcarán la cotidianidad y el imaginario de los habitantes; por ello las fronteras existen en términos físicos y culturales.

278

De la misma manera, vale la pena decir que estos límites que comprenden países y continentes, por naturales que parezcan, se han consolidado a través de relaciones de poder político-militares; relaciones debidas a la defensa de un territorio que se define y se asume históricamente como propio y, también, por la necesidad de implantar políticas internacionales en espacios que erróneamente se consideran como homogéneos. En palabras de Orlando Fals Borda: “Hay límites que los establecen los dirigentes de manera caprichosa, por ejemplo, toman el mapa de Colombia y trazan rayas y puntos como se les ocurre... adivinando que por ahí debe ir un límite real o una frontera”.

### **América Latina**

El caso real de la concepción y la construcción de América Latina como espacio homogéneo y concreto, expresa los artificios de este juego semántico y caprichoso que en la realidad no sucede; frente a lo que Jorge Luis Borges afirmó:

---

1. Marcelo Álvarez, *Fronteras culturales en el Mercosur, el corredor del río Uruguay*, Chile, Instituto Nacional de Antropología y pensamiento latinoamericano. Fuente electrónica, Internet.

2. Samir Amin, *Los fantasmas del capitalismo. Una crítica de las modas intelectuales contemporáneas*, Bogotá, El Áncora Editores, 1999.

América Latina no existe... en lo que hace a sí mismo, me considero como un argentino, no como un brasileño, un colombiano o un uruguayo. No quiero decir que sea mejor ser argentino que ser brasileño, colombiano o uruguayo... Lo que quiero decir es... que nunca pienso que soy un mexicano. ¿Por qué habría que pensar que soy un mexicano cuando en realidad no lo soy?<sup>3</sup>.

Al hablar de Latinoamérica<sup>4</sup>, se hace referencia a la totalidad de los países de habla española y portuguesa que van desde México hasta la Patagonia. Pero en realidad, ¿podría considerarse a Latinoamérica como espacio homogéneo?

Desde los organismos multilaterales, se ha conferido el reconocimiento al continente latinoamericano como productor-fuente de materias primas y receptor de bienes de consumo. Esto significa que Latinoamérica está destinada a recibir sus “bienes de consumo”, pero también significa que Latinoamérica se convirtió en escenario para sus políticas. Tal es el caso del Área de libre Comercio de las Américas –ALCA–, que es un acuerdo comercial en proceso de negociación, impulsado por Estados Unidos y que busca la libre circulación de mercancías y capital desde Alaska hasta Tierra del Fuego (34 países). Este acuerdo, que se negocia a puerta cerrada desde 1994, se establecería en el año 2005 con el fin de eliminar progresivamente las barreras y los “obstáculos” al comercio, inversión y servicios, protegiendo la “propiedad intelectual” de las empresas<sup>5</sup>. Es por ello que el ALCA iría aún más allá de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, los que han sido muy vivamente criticados por las Organizaciones no gubernamentales, ONG, y los movimientos sociales del mundo entero.

Al respecto, Aguirre Romero dice: “Las fronteras, pues, marcan un allí y un aquí de nuestras posiciones y posibilidades”<sup>6</sup>; este criterio reafirma la invención de las fronteras invisibles y virtuales. En este sentido, se conciben espacios que existen sólo para la implantación de políticas globales, que obviamente buscan el beneficio de los países centro que tienen en sus manos la batuta frente a los considerados tercermundistas. Arturo Escobar opina:

La noción de Tercer Mundo se da en un proceso en el que la historia occidental moderna da a las áreas no europeas un orden y una transfor-

---

3. Jorge Luis Borges, *A/Z*, Madrid, Siruela, 1991, pp. 154-155.

4. Latinoamérica o América Latina: nombre con el que se conoce al conjunto de México, Centroamérica y América del Sur, constituido por estados de colonización española, portuguesa y francesa, así como por pequeñas ex colonias británicas, de colonización. Dicese del conjunto de los países de América, colonizados por naciones latinas: España, Portugal o Francia. *Diccionario de la lengua española*, Real academia de la lengua española, 21<sup>a</sup>. ed., Madrid, 1992.

5. Las características finales del ALCA se determinarán mediante negociaciones de los representantes oficiales de los gobiernos de los 34 países participantes.

6. Roberto Guevara, *Figuración Fabulación, 75 años de pintura en América Latina 1914-1989*. Prólogo: Prefacio para un Nuevo Milenio Gabriel García Márquez, Coordinadora General Milagros Maldonado, Museo de Bellas Artes, Caracas, Venezuela.

mación sistémica de acuerdo con sus esquemas. Las representaciones de Asia, África y América Latina como “tercer mundo” y “subdesarrolladas” son desarrolladas de una ilustre genealogía de concepciones occidentales, sobre estas partes del mundo<sup>7</sup>.

La globalización cultural confirma, por un lado, el apoderamiento de los mercados regionales por parte de los organismos multilaterales; por el otro, el incremento paulatino del desplazamiento forzado de nuestros signos y símbolos, a través de la inyección comercializadora de objetos banales y suntuosos. Al mismo tiempo, se camina hacia la homogeneización y a la segmentación de gustos. La globalización desdibuja las culturas autóctonas, yuxtaponiendo valores eurocentristas por medio del objeto teorizado y mediatizado como “bien de consumo”.

La globalización cultural se reconoce por las modificaciones en el manejo de la información y las comunicaciones, por la ansiedad política y social de imitar el centro; imitar centímetro a centímetro cada movimiento de la cultura mona, de la *variété* de las modas, las pasarelas, el *jet-set*, incluso el fumar, el tomar, meter y otras banalidades.

Hasta el momento no parece surgir un movimiento bajo una gramática y una semántica que logre desestabilizar el centro como creadores de sentido<sup>8</sup>. Esa realidad resulta patética, para el caso concreto de América Latina.

280

En donde se nace y se crece, se forja el espíritu. Una relación de escenografía espacial vs. condición humana, enmarca la noción antropológica de lugar<sup>9</sup>, en donde las competencias inteligentes se ponen al servicio de los artesanos y, en general, de los creativos que generan bienes culturales.

Las anteriores aclaraciones sobre la frontera y la construcción de América latina son necesarias para la comprensión del problema central de esta ponencia: fronteras del arte en Latinoamérica.

### **Arte latinoamericano y el establecimiento mimético**

¿De qué hablamos cuando mencionamos al arte latinoamericano? ¿De qué se trata? ¿En quiénes pensamos? ¿Qué imágenes aparecen? ¿Cómo definir en una

---

7. Arturo Escobar, *La invención del tercer mundo, construcción y decostrucción del desarrollo*, Bogotá, Grupo editorial Norma, 1996.

8. Nelly Richard, “Descentramientos postmodernos y periferias culturales”, en *Art from Latin América. La cita transcultural*, Museum of Contemporary Art Sydney, 1993. Tomado de Marcelo E. Pacheco, “Arte latinoamericano: ¿Quién, cuándo, cómo, cuál y dónde? Contextos y mundos posibles”, en: José Jiménez y F. Castro, *Horizontes del arte latinoamericano*, Madrid, Tecnos, 1999.

9. Marc Auge, *Los no lugares, espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, 1992. “El lugar” es entendido por este autor, como el espacio que ocupan los nativos, en donde viven, trabajan, lo defienden, marcan sus puntos fuertes y cuidan sus fronteras. Bajo otra mirada semántica, lugares simbólicos.

palabra la vastedad y especificidad de las repúblicas caribeñas, los países andinos, el Amazonas y la Pampa? ¿Estamos hablando de una unidad geográfica, de un territorio cultural, de un conjunto de naciones?

¿Cómo se puede afirmar que sí existe un arte latinoamericano, dada esa misma vastedad de signos contenidos en esta “gran región”? Las contradicciones internas de las definiciones de “centro” sobre arte latinoamericano ponen en evidencia el problema. Veámoslo en una definición de un diccionario universal:

*Arte latinoamericano*: arte producido en el ámbito geográfico correspondiente a América Latina, unidad territorial homogénea conformada por una veintena de países de orígenes, historias, tradiciones, religiones, culturas, razas, idiomas, identidades, mentalidades, economías, creencias y políticas diferentes, diversas, heterogéneas, múltiples, disímiles y divergentes [*Diccionario del arte universal*, autores varios, ediciones varias].

El primer artificio que construye el equívoco del arte latinoamericano surge de un movimiento de acción doble: la visión ajena y externa europea, y posteriormente norteamericana, y la lectura propia e interna de los críticos e historiadores latinoamericanos. La crisis actual parece presentar tres características para tener en cuenta:

1. Una exposición de arte latinoamericano es el ingrediente necesario para calmar ciertas urgencias o ciertas presiones de políticas impulsadas por los museos de los países centros. Sin embargo, esta concepción sólo permite resguardar el viejo discurso sobre la historia del arte del siglo XX, asegurando una desaparición aún mayor del arte de América Latina.
2. La validez discursiva del arte de América Latina encontró su coherencia dentro de una macroestructura global, extraña y superpuesta a sus propias definiciones; sin embargo, fue el propio discurso histórico-crítico latinoamericano el que afirmó y respaldó este juego de significados y de alteraciones.
3. El problema que plantean los puntos anteriores se centra en la necesidad de una discusión igualitaria entre el arte del centro y el arte periférico; la mayoría de los países latinoamericanos deben primero develar su propia historia del arte para asumir un papel decisivo como reflexión necesaria, donde aparezcan los signos propios sustituyendo los guiños ajenos.

El poder de la mimesis ha ido tomando posición con mayor frecuencia e intensidad en los artistas latinoamericanos, al perder la mirada del contexto propio y creer que las otras visiones o fantasías son mejores. No imitamos la realidad de nuestros signos, más bien los sepultamos al imitar los signos ajenos, cediendo ante las atractivas presiones del arte patrocinado por los grandes capitales del mundo. Los artistas norteamericanos y europeos generan soluciones y actitudes estéticas que responden a sus condiciones de vida industrializada y postindustrializada. El espejismo de los objetos y su “artisticidad” corresponde a un contexto muy defi-

nido de mundos movidos por el gran capital comercial que quiere expandirse y multiplicarse también en los demás mundos. Esa expansión se facilita al convencer a los vecinos de las virtudes del arte y los objetos que ofrecen, como el “sueño americano”, que si no pudo ir a vivirlo antes de la segunda posguerra, a partir de entonces se lo llevan a su casa.

Por ejemplo, en términos de movimientos artísticos del centro, la modernidad viene de la mano con la reproducción del objeto-utensilio. Estas corrientes se ven reflejadas por los artistas de la generación *beat*<sup>10</sup> de los años cincuenta, el *Pop Art* londinense y neoyorquino; así mismo, a finales de los sesenta, hizo su arribo el *Minimal Art*<sup>11</sup>. Estos movimientos fueron respaldados por los grandes *sponsors* (patrocinadores), con el poder de convertir el objeto cotidiano y popular en una obra de arte para todos, al alcance de todos. Recordemos la lata de sopas Campbell.

En la periferia, las elites no se interesan por reconocer la virtud de los actores creativos del arte. Mucho menos de proyectar hacia afuera las expresiones como formas culturales. Si lo hacen, lo hacen tenuemente: no hay representatividad clara cuando se elige un candidato a un evento de corte internacional, o mejor, es representativo el que se les parezca y sea reconocido o, alternativamente, que responda a su imagen de periferia y arte dependiente. Ésta ha sido una de las características culturales latinoamericanas desde antes de la Independencia hasta el día de hoy. La historia así lo cuenta; el arte de las clases dirigentes ha sido utilizado ideológicamente para excluir y dominar. Por ejemplo, los retratos de virreyes y criollos pintados por Joaquín Gutiérrez, dando imágenes a la jerarquía y la estructura de Estado, o el rechazo a escritores y poetas conscientes de su contexto, como Joaquín Pablo Posada, perseguido por la crítica mordaz de su pluma en *El Alacrán*, y Aurelio Martínez Mutis, olvidado después de ganar el premio nacional de poesía porque le auguró al gigante del Norte la ruina, diciendo que “... es tu grandeza un

282

---

10. “La alienada contracultura ‘beat’ (golpe) del período giró en torno a los escritores Alien Ginsberg, Jack Kerouac y Lawrence Ferlinghetti, pero también acogió a John Ashbery, William Burroughs, Norman Mailer, Henry Miller y Kenneth Rexroth. Ellos vivían en este limbo de inexistencia, rabiando contra la complaciente duplicidad o reproducción de la cultura de masas de los cincuenta. Los ‘beat’, asistidos por el alcohol, drogas, jazz fresco y bajo la inspiración del Budismo Zen, que no formaron parte de la América celebrada por la revista *Saturday Evening Post*. En el proceso ellos crearon su propio vocabulario jerga, para reapropiarse de la experiencia americana, de la lucha contra la conformidad, la nietzscheanización y el materialismo”. (Jonathan Fineberg. *Art since 1940*, Singapore, Lawrence king publishing, 1995, p. 172).

11. *Minimal Art*: el nuevo arte afirmó públicamente la idea de que la negación física del objeto se opone al expresionismo abstracto, que es como un vehículo para la introspección dramática y emocional. Una reducción aparente en lo intelectual pero no física. Género que quiere reducir a la mínima expresión el valor de la palabra que nombra la cosa; estos artistas no lo lograron, a pesar de sus explicaciones teóricas.



opulento/ roble de ramas fuertes y rotundas,/ pero un gusano ha puesto en sus raíces/ la justicia de Dios..."<sup>12</sup>.

En tiempos recientes, de vez en cuando, el eurocentro invita a un evento artístico internacional. Para estos casos, el Estado encarga de la escogencia de la muestra a sus selectores en cada área del arte. Los seleccionados por estos críticos, en su gran mayoría, no son los más representativos: prevalecen antes que nada los filtros del amiguismo, los abolengos y los favores políticos. Fronteras hacia afuera y fronteras hacia adentro, este acto reproduce el mismo malestar corrupto heredado del viejo continente. El problema que genera el acto de juzgar la creación del imaginario colectivo debería ser tarea de gente que realmente esté preparada y sea consciente de la realidad sociedad-país, verdadera generadora de racimos de signos, los cuales son las imágenes de la identidad-nación. Como excepción, los creadores de bienes culturales de vez en vez rompen la placenta para conectarse con otros países y, así, mostrar su obra portadora de significaciones: el uruguayo Joaquín Torres García, en su pintura, en sus escritos y su *Universalismo constructivo*, el colombiano Gabriel García Márquez, con sus *Cien años de soledad*; y el cubano Wilfredo Lam, con el sueño surrealista que incorpora al arte occidental la mitología afrocaribeña.

Los ejemplos citados nadan contra la corriente más fuerte que es la propia, la interna: los medios, los críticos, los profesores de arte y una serie de artistas, cada quien con sus herramientas, se han encargado de introducir la metacultura occidental debidamente preparada con el fin de "incorporar" a Latinoamérica a las corrientes mundiales del arte. En la puja de corriente y contracorriente, cultura y contracultura, brota la espuma de grandes olas que chocan y demarcan las fronteras móviles entre lo auténtico y lo impuesto. La agitación y violencia de esta agua hace confundir los conceptos y las formas, confundiendo también al espíritu y nublando la mente. Entonces, la mimesis cobra su horrendo precio con la moneda de extraños eclecticismos que ocupan su lugar en el altar de la historia "popularizada", engrosando imaginarios que caracterizan a los pueblos con falsas metáforas, como la de Atenas suramericana<sup>13</sup>, invención de pedantes intelectuales bogotanos de los años veinte.

Afortunadamente, los falsos argumentos de la mimesis se han venido desgastando desde adentro de sí mismos. Quizás la autenticidad sí es más fuerte que el centro, como se percibe en las palabras del cubano Gerardo Mosquera, que dejan

---

12. Aurelio Martínez Mutis, "La epopeya del cóndor", en *Nuevo Parnaso Colombiano*, p. 296.

13. "Y supo -como todos los niños de su época- que su patria chica había sido señalada en el mundo como la Atenas Suramericana. Y José Vicente Ortega se enamoró de este nombre". Prólogo de Alberto Ruiz Brazo, "*La Gruta Simbólica*" y *reminiscencias del ingenio y la bohemia en Bogotá*, Bogotá, Editorial Minerva, 1952.

ver una reflexión crítica de ARCO 97, la feria artística anual de Madrid: “El arte latinoamericano vive hoy uno de sus mejores momentos, sobre todo porque está dejando de ser arte latinoamericano”.

Sin embargo, esta afirmación no es canto de victoria. Los embates del establecimiento confirman la voluntad de amordazar cualquier voz independiente, impidiendo que lo auténtico adjetive la cultura; por ejemplo, en el período presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002), se liberó a todas las fundaciones establecidas en el país del compromiso obligatorio de promocionar la cultura en cualquiera de las áreas del arte, lo que constituía la única contraprestación exigida a cambio de no pagar impuestos por ser fundaciones. Una de ellas, el Centro Colombo Americano, con la galería más importante de Bogotá, cerró la sala de exposición. El recurso primario de la coerción económica acabó con 61 años de servicio promocional de la obra artística a la comunidad; la hegemonía estaba dispuesta a cortar aun sus propios miembros.

El resultado, la desmembración, es otra perla de los marchantes internacionales, cuyo pragmatismo recoge la cosecha de obras de arte latinoamericanas, universalizadas en virtud de su estirpe occidental. La mimesis es variopinta, ha caminado desde impresionismos como los de Andrés de Santamaría, hasta evocaciones renacentistas como las de Fernando Botero y Luis Caballero, pasando por surrealismos como los del chileno Roberto Matta.

284

Sin embargo, el engaño mimético se devela al constatar el aislamiento en que se encuentra la mayoría de los artistas de América Latina. Es difícil conocer en nuestro medio, por ejemplo, el arte boliviano, los nombres de los autores, las mismas actividades locales del imaginario colectivo que se construye en cada ciudad pequeña de ese país. No sabemos qué pasa con su arte, ni si el peruano es igual al boliviano o similar al paraguay. La comunicación ha sido truncada desde el centro y desde la misma periferia, víctima de intereses particulares que exaltan a unos e impiden ver a los otros, deslumbrándonos con la fama y el reconocimiento oficial y el oficioso, perpetuando viejos procesos de aculturación iniciados desde hace unos 500 años.

### Conclusiones

\* En general, podemos concluir que los modernos medios de comunicación se han encargado de mediatizar las sensaciones y las percepciones. Debido a este proceso de aculturación *videns*, la función estética y la función humana se han venido a menos. Y hemos caído nosotros, los colombianos, en un estado de agonía que minimiza la sensibilidad humana. No aprendimos que el arte es el más poderoso medio de desarrollo de la conciencia, de percepción de sí mismos en el hacer creativo, en la palabra que nombra, consustancial a la forma de vida, es decir, a la cultura.

- \* Si nos buscamos a nosotros mismos, si confrontamos el mundo con lo auténtico de nuestro hacer en él, infundiremos sentido a nuestras culturas, llenándolas de significados nacidos de la cotidianidad y, mediante obras concretas, inventaremos nuestra identidad y señalaremos nuestro destino.
- \* Frente a los actuales procesos de globalización, que confirman a Latinoamérica como invención del centro, debemos desbaratar esos esfuerzos de falsa homogeneización propendiendo por un arte auténtico que reconcilie nuestras culturas, sin atentar contra otras.

Complementariamente, buscar el logro de objetivos como los siguientes:

1. Propiciar una confrontación de trabajos artísticos a nivel regional para romper las barreras impuestas a las verdaderas culturas latinoamericanas.
2. Hacer que el término “arte latinoamericano” adquiera todo su poder semántico, sin dejar escapar el sentido de convivir con la modernidad.
3. Fortalecer las convivencias regionales mediante las semánticas significadas y los argumentos realzados por lo fantástico, lo mítico y lo real propio.
4. Apropiarnos del término “arte latinoamericano”, llenándolo con los signos que deambulan por todos los rincones, dispuestos a ser significados y activados en la cohesión social.
5. Revisar los modelos de la enseñanza curricular en las escuelas de arte, más bien para recuperar las materias que estructuraban mano y pensamiento, como son: dibujos artísticos, anatómicos, descriptivas, perspectivas y demás destrezas estructurales.

285

### **Bibliografía**

- Acha, Juan, 1994, *Las culturas estéticas de América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Auge, Marc, 1992. *Los no lugares, espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, 1992.
- Chomsky, Noam, 1996. *Lucha de clases, conversaciones con David Barsamian*. Barcelona, Crítica Grijalbo.
- Escobar, Arturo, 1996. *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Grupo editorial Norma.
- Escobar, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino (eds.), 2001. *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Taurus-Icanh.
- Fineberg, Jonathan, 1995. *Art since 1940*. Singapore, Lawrence king publishing, 1995.
- García, Clara Inés (Comp.), 2003. *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Colombia, Hombre Nuevo Editores–Universidad de Antioquia.
- Guevara, Roberto. *Figuración Fabulación, 75 años de pintura en América Latina 1914-1989*. Prólogo: Prefacio para un Nuevo Milenio Gabriel García Márquez. Coordinadora General Milagros Maldonado.

- Martínez Mutis, Aurelio, "La Epopeya del Cóndor", en *Nuevo Parnaso Colombiano*. Museo de Bellas Artes, Caracas, Venezuela. Jiménez, José y Fernando Castro (eds.), 1999. *Horizontes del arte latinoamericano*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Ortega, José Vicente, 1952. "*La Gruta Simbólica*" y reminiscencias del ingenio y la bohemia en Bogotá. Bogotá, Editorial Minerva.
- Ruhrberg, Schneckenburger, Fricke, Honnef, 2001. *Arte del siglo XX. Pintura-Escultura-Nuevos medios-Fotografía*, Barcelona, Taschen.
- Samir, Amin, 1999. *Los fantasmas del capitalismo. Una crítica de las modas intelectuales contemporáneas*, Bogotá, El Áncora Editores.
- Traba, Marta, 1994. *Arte de América Latina 1900-1980*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fuentes electrónicas:
- Álvarez, Marcelo. *Fronteras culturales en el Mercosur, el corredor del río Uruguay. Chile*, Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano. En Internet.

# 5

Gladys  
Teresa  
Niño  
Sánchez

**La frontera  
geomental de la  
cordillera andina  
colombo-  
venezolana: una  
aproximación a su  
unidad y diversidad  
(Estudios de casos.  
Siglo XIX-XX)**

**Gladys Teresa Niño Sánchez**

Historiadora. Docente e investigadora,  
adscrita al Área de Historia del  
Departamento de Ciencias Sociales  
de la Universidad de Los Andes, Táchira,  
Venezuela.

*E-mail:* gterenino@hotmail.com

## Introducción

Este trabajo forma parte de una línea de investigación más amplia, orientada fundamentalmente al abordaje de la historia regional y local venezolana contemporánea (siglos XIX y XX), que se ocupa, específicamente, de la interpretación y comprensión del proceso histórico que define a algunas regiones y localidades fronterizas ubicadas en el occidente de Venezuela, especialmente en la región del Estado de Táchira, frontera viva articulada al departamento de Norte de Santander, región del nororiente de la República de Colombia. Estas localidades pueden ser consideradas, desde la perspectiva geohistórica, como espacios humanos definidos por la interacción permanente de unas comunidades que se caracterizan por cierta diversidad social y pluralidad cultural, elementos que han propiciado un vínculo espontáneo en su devenir, generando una dinámica histórica que expresa ciertas particularidades en el ámbito de la región fronteriza del Táchira, región depositaria de una identidad de larga tradición, heredada de las sociedades antiguas que existían antes del encuentro y de la organización hispana instalada en estos territorios a partir del siglo XVI.

También es pertinente señalar que el propósito de este trabajo es indagar, desde la perspectiva de la historia de las mentalidades, sobre esa diversidad social y pluralidad cultural que se observa en dichas localidades fronterizas, a fin de explicar la unidad y diversidad que subyace en las mismas, tomando en cuenta el espacio geográfico y el proceso histórico en el cual comienzan a definirse como poblados rurales vinculados a centros urbanos decimonónicos, nodos articuladores de la realidad fronteriza, depositarios, a su vez, de diversas identidades locales que configuraron hacia finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX una incipiente subregión fronteriza enclavada en las montañas del suroeste del Táchira y en la cuenca alta del río Táchira, límite que demarca parte de los territorios del nororiente de Colombia y del extremo occidente de Venezuela; específicamente haremos referencia a los municipios colombianos ubicados en la subregión suroriental del departamento de Norte de Santander-Colombia, fronterizos con el municipio Rafael Urdaneta del Estado de Táchira-Venezuela. Al respecto, cabe agregar que se considera importante el estudio de esta temática por cuanto existe poca o escasa historiografía regional venezolana que se ocupe de esta parte de la frontera de la cordillera andina colombo-venezolana, pues hasta ahora el interés por los estudios fronterizos en el Táchira se han centrado en el eje Ureña-San Antonio-San José de Cúcuta.

Desde la perspectiva metodológica, se aborda la presente temática a través del análisis heurístico de las fuentes documentales y hemerográficas que se localizan en los archivos de las juntas parroquiales, distritos, municipios, alcaldías, registros principales y subalternos, así como a los parroquiales diocesanos, fuentes correspondientes al estudio en cuestión, especialmente las originadas duran-

te el período 1881-1950, momentos en los cuales se comienza a sistematizar oficialmente y de manera continua, los registros y estadísticas regionales y nacionales de las repúblicas de Venezuela y Colombia. La otra vertiente metodológica corresponde al análisis histórico y etnográfico de las fuentes orales y testimoniales, las cuales han permitido la reconstrucción y recreación y reconstrucción de la memoria colectiva de las comunidades rurales de dicha frontera: sus actores, tradiciones y cosmovisión, considerada parte de una cultura identitaria que particulariza a la subregión montañosa del suroeste del Táchira, área venezolana notablemente permeada por la cultura del inmigrante colombiano, resultado de la incesante dinámica fronteriza que se ha establecido en la parte occidental del Táchira, debido al continuo tránsito humano y comercial, generado hacia finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX.

En este sentido, la investigación etnográfica es la herramienta básica para tomar en cuenta con el fin de complementar el análisis histórico de la mencionada subregión geomenta fronteriza. A estas tareas metodológicas también se suma la obligatoria revisión de la historiografía regional y nacional pertinente, que aun cuando es escasa en Venezuela, la existente aporta información de valor histórico para la comprensión de la influencia y el impacto de la cultura colombiana en el Táchira fronterizo durante el período en cuestión.

### **Una aproximación a la comprensión de la frontera geomenta**

290

... El Táchira es uno y muchos, casi tantos como grupos humanos lo parcelan y como paisajes telúricos conforman esa encrespada geografía que se aprieta en la mirada querendona. Pero por encima de todo es uno solo el sentido que define a este pedazo entrañable de la tierra venezolana, que se nos muestra y adentra con un mismo pensar, un mismo sentir y un mismo hacer...”

Lucas Guillermo Castillo Lara, 1986

Para este estudio se considera importante reflexionar sobre la geomenta de la frontera cordillerana andina colombo-venezolana, a propósito de circunscribir la temática en los ámbitos de la historia regional y de las mentalidades, así como en la perspectiva de la geohistoria, ámbitos del conocimiento complejo que permiten profundizar en dichos espacios geográficos y humanos, en los cambios socioeconómicos y políticos, y en la heterogeneidad territorial y cultural de su presente y pasado.

En este sentido, estas localidades rurales fronterizas consideramos que se pueden concebir como culturas geomentales que representan a microrregiones de un eje poblacional heterogéneo, articulado alrededor de una intensa dinámica de intercambios; culturas geomentales que también refieren al lugar de procedencia, lugar donde se resuelve la supervivencia, en donde se originan vínculos persona-



les y familiares que permiten el fraguado de la comunidad, la localidad, la patria y la identidad, con un sentido de pertenencia que incluye al colectivo social asentado en un espacio/territorio aislado de los centros urbanos tradicionales regionales. Se pueden identificar como jurisdicciones político-administrativas modernas, expresión de una comunidad de intereses sociales, políticos y económicos, que en su devenir histórico se han constituido en grupos poblacionales cuyo establecimiento y permanencia van más allá de los límites territoriales que demarcan los Estados-nación y los proyectos políticos de las elites republicanas de Venezuela y Colombia.

La perspectiva histórica de frontera se circunscribe temporalmente al antiguo territorio de la Provincia de Mérida, sujeta al Virreinato de Santa Fe de Bogotá hasta 1810, momento de la creación de la nueva provincia de “Mérida de Venezuela”, constituida por San Cristóbal, La Grita, Mérida y Timotes. Estos espacios, antiguas villas y ciudades coloniales, se comportaron como corredores naturales de los grupos cordilleranos colombianos y venezolanos que hacían vida económica y política en las regiones occidentales andinas durante gran parte del siglo XIX, especialmente en el período del Gran Estado de Los Andes de finales del siglo (1881-1899) hasta la primera mitad del siglo XX.

Así mismo, estas localidades se vincularon estrechamente en el devenir del accionar comercial, social y cultural que se originó de la interacción entre los espacios metropolitanos fronterizos, conformados por las localidades tachirenses de San Cristóbal, Rubio y San Antonio, municipios de la sección regional Táchira del Estado andino cordillerano, allende a la frontera con el antiguo Gran Santander colombiano, específicamente con los centros metropolitanos de Villa del Rosario, San José de Cúcuta y Pamplona, municipios del hoy departamento Norte de Santander, ubicado en la frontera nororiental de Colombia con Venezuela.

No obstante el importante proceso histórico vivido por dichas localidades fronterizas, se deben tomar en cuenta otros procesos vinculados con el quehacer interiorano del Táchira fronterizo. En esta perspectiva, dimensionamos a la subregión del suroeste de dicha región, localizada en las márgenes del río Táchira y en las montañas de Tamá. Nos referimos al espacio que ocupa el municipio Rafael Urdaneta, antiguo territorio del Distrito Junín, cuya cabecera es hoy Delicias<sup>1</sup>. Este espacio es compartido con la subregión suroriental del departamento Norte

---

1. Marco-Aurelio Vila refiere a Delicias en su obra *Geografía del Táchira*, en la cual describe la montaña de Tamá y la depresión del Táchira, territorios caracterizados por la enorme masa orográfica de empinadas laderas cubiertas por densos bosques. No obstante, este intrincado territorio fue poblado en “... donde el valle fluvial del río Táchira ofrece unas laderas más suaves y unas tierras ribereñas aprovechables... (allí) se ha creado una población estable con la localidad de Delicias y los caseríos y viviendas aisladas que de ella dependen” (pp. 221-224).

de Santander<sup>2</sup>, integrada hoy por los municipios Bochalema, Chinácota, Durania, Herrán, Labateca, Ragonvalia y Toledo.

El poblamiento del municipio fronterizo Rafael Urdaneta surge como parte del proceso de poblamiento de la montaña de Tamá, específicamente el espacio que comprende el valle alto del río Táchira, así como parte del proceso de poblamiento de Rubio, cabecera de Junín, distrito decimonónico del Táchira, sección política occidental del Estado de Los Andes. Se puede señalar incluso que formó parte de la expansión cafetalera producida por el auge de dicha economía, la cual buscó nuevos espacios para el cultivo en los valles del río Táchira y del río Quinimarí<sup>3</sup>. Las Delicias era la toponímica que refería al lugar donde se asentó en el siglo XIX dicha población, mencionada por sus suelos fértiles regados por los ríos Táchira, Oira y Quinimarí, con un potencial agrícola y pecuario que incluye, hasta la primera mitad del siglo XX, la producción de café, papa y sisal, así como cría de ovinos, caballar, mular, colmenas, además de la pequeña industria del queso. Actualmente existen importantes siembras de especies frutícolas y florícolas, además de dedicarse en buena parte a la ganadería y la truchicultura<sup>4</sup>.

En cuanto al origen político-administrativo de Delicias, es importante referir al Decreto del 18 de agosto de 1883, promulgado por el general Antonio Guzmán Blanco, decreto mediante el cual creó el Territorio Federal Armisticio<sup>5</sup>, cuya primera capital fue Delicias. Este territorio estuvo integrado por los Distritos Junín y Uribante del Estado de Táchira, distrito Páez del Estado de Apure y parte de la región occidental de Barinas. Se dice que su nombre respondió al propósito que tenía el gobierno guzmancista de resolver por la vía pacífica las diferencias políticas con Colombia. También la historiografía venezolana hace referencia a la concesión que otorgó el general Guzmán Blanco al general colombiano Leonardo Canal, con el fin de plantar viñedos y quinales, y para la explotación maderera, pues dicho territorio poseía

292

---

2. Al respecto, es importante mencionar que administrativamente el departamento Norte de Santander está hoy compuesto por 40 municipios que conforman seis subregiones: oriental, occidental, suroccidental, suroriental, norte y centro. En el caso de la subregión suroriental, se registra como una de las de menor población; en esta subregión se encuentran localizadas las poblaciones de Herrán y Ragonvalia, las cuales son de especial interés para esta investigación. Para ampliar la información político-administrativa y geográfica del departamento de Norte de Santander, véase la publicación de la Gobernación del departamento de Norte de Santander, encabezada por el gobernador Jorge Alberto García-Herreros Cabrera, titulada *Plan de Desarrollo 1998-2000. Gestión para el Desarrollo*, San José de Cúcuta, abril de 1998, pp. 222-223.

3. Véase al respecto a Marco-Aurelio Vila, "Montaña de Tamá", en *Geografía del Táchira*, pp. 221-226.

4. Véanse referencias históricas del cronista de Delicias, licenciado Luis Alfonso Carrero, en hoja suelta titulada "Visión histórica de Delicias en el marco de la elección del Escudo municipal", 2002.

5. Al respecto, es pertinente consultar el artículo de Álvaro García Castro, titulado "Armisticio, territorio federal", incluido en el *Diccionario de Historia de Venezuela*, tomo 1, 1997, pp. 231-232.

significativa riqueza forestal y minera (carbón y sal), razón por la cual el Ejecutivo Federal decide proteger dicho territorio, el cual podía ser considerado "... una pequeña república donde podían vivir tranquilamente todos los colombianos y venezolanos que no podían estar en sus respectivas patrias"<sup>6</sup>. Este territorio se disuelve en 1890, reintegrándose al Táchira los distritos respectivos.

En la tercera década del siglo XX, Delicias estaba poblada por 4.359 habitantes. Hacia 1950, registró 5.674 habitantes repartidos en las aldeas de El Tamá, Tabor, Lajas, El Reposo, Palma y Osa, Aguaditas, Centro, Honda, Salados, Perdices, Alto Viento y Toronjal<sup>7</sup>. En la segunda década del siglo XX, comienzan a consolidarse en caseríos vinculados con Rubio y San Cristóbal, centros urbanos del Estado de Táchira, así como con Herrán y Ragonvalia, caseríos ubicados en las márgenes del río Táchira, frontera del suroriente del departamento de Norte de Santander.

Actualmente el municipio Rafael Urdaneta lo constituyen doce aldeas: Palma y Oso, Reposo, Betania, La Honda, Villa Páez, El Centro, Toronjal, Alto Viento, Puente Alianza, Aguaditas, Las Lajas y Tabor, siendo Delicias cabecera de dicho municipio.

En cuanto al departamento de Norte de Santander, la historiografía colombiana registra su creación a partir de la Ley 25 del 14 de julio de 1910, mediante la cual fueron segregadas del antiguo departamento de Santander las provincias de Cúcuta, Ocaña y Pamplona, territorios con los cuales se formó una nueva entidad político-administrativa, denominada Norte de Santander, el cual tiene como característica su vínculo geográfico e histórico con el territorio del Táchira andino venezolano. Al respecto, agrega el historiador Miguel Marciales que "... téngase en cuenta que el Norte de Santander está orográficamente separado de la República y mira a Venezuela, a la cuenca de Maracaibo. Orográfica e hidrográficamente, el Norte de Santander pertenece a Venezuela; por la historia y en gran parte por el tipo étnico está ligado indestructiblemente a Colombia, de ahí que sea el departamento-vínculo entre los dos países hermanos"<sup>8</sup>. Esta reflexión indudablemente que refiere a la región histórica que constituían la antigua provincia de Maracaibo y la provincia de Pamplona, las cuales llegaron a conformar una unidad geográfico-económica articuladas alrededor del puerto de Maracaibo, única salida al mar Caribe.

293

---

6. Véase al respecto a Gladys T. Niño Sánchez, "La región de Los Andes en el proceso histórico de la Venezuela decimonónica", en *El Estado Venezolano decimonónico. Un estudio de caso: el Gran Estado Los Andes* (de su formulación a su desmembramiento, 1878-1899). Trabajo de grado presentado para optar a título de magister en Historia de Venezuela de la Universidad Católica Andrés Bello-Caracas, 2003, pp. 75-76.

7. Tomando en cuenta los datos recogidos por Marco-Aurelio Vila para los años 1936, 1941, 1950. Véase *op. cit.*, pp. 224-225.

8. Véase Miguel Marciales, redactor y coordinador de la obra titulada *Geografía histórica y económica del Norte de Santander*. Tomo 1, Bogotá, Publicaciones de la Contraloría del Norte de Santander, Editorial Santa Fe, 1948, pp. 4-5.

### Algunas consideraciones finales

Las perspectivas de esta investigación en historia regional y de las mentalidades, que incorpora el enfoque geohistórico, nos abren las posibilidades para profundizar en los vínculos establecidos por estas regiones y subregiones fronterizas en su largo devenir histórico precolombino, hispánico y republicano. Es pertinente, entonces, reflexionar sobre la complejidad de la región histórica y su nueva connotación al interpretarlas desde la metodología de la historia y de la geohistoria como fronteras geometales, dimensión temporal y espacial atravesada por lo humano-geográfico en la perspectiva de la larga duración.

Del mismo modo, es conveniente señalar que la comprensión de los espacios fronterizos pasa por la comprensión de la frontera como construcción histórica en la dialéctica región/nación, que tiene como fundamento la conciencia de los hombres y mujeres de frontera en el proceso permanente de intercambios y cambios en menor o mayor escala en los planos económicos, políticos, sociales y culturales. De allí que nos orientemos hacia la reconstrucción e interpretación de la dinámica histórica originada entre comunidades fronterizas aisladas de los centros tradicionalmente estudiados, con el fin de conocer y contrastar dichos procesos.

Por último, se considera necesario recurrir a la cartografía histórica de Venezuela y Colombia, con el fin de ubicar los territorios fronterizos de estas regiones y subregiones objeto de estudio, a fin de comprender sus vínculos o integración en su pasado y presente, así como las particularidades que las definen en el proceso global de la dinámica fronteriza y de integración de estos dos países bolivarianos. Con este propósito se consultaron los mapas proporcionados por Marco-Aurelio Vila para el Táchira y los que incluye Miguel Marciales en la historiografía del Norte de Santander, Colombia, y el Plan de Desarrollo el Norte del Santander de 1999.

294

### Bibliografía

- Alvarado, Francisco, 1961. *Memorias de un tachirense del siglo XIX*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, N° 14.
- Alruiz de Torres, María, 2000. *La familia en el Táchira, Venezuela. Un estudio psicosocial retrospectivo*, San Cristóbal, Feunet.
- Cardozo, Germán et al., 1988. *La región histórica*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos (Serie Estudios Regionales II).
- Carrero Becerra, Manuel, 2002. *Guerra de los mil días. Tratado de Paz de Chinácota, noviembre 21 de 1902*, Colombia, Offset La Opinión.
- Chartier, Roger, 1999. *El mundo como representación. Historia cultural: entre práctica y representación*, Barcelona (España), Editorial Gedisa.
- Diccionario de Historia de Venezuela*, 1997, 4 tomos. Caracas, Fundación Polar.

- González, Escorihuela, Ramón, 1994. *Las ideas políticas en el Táchira. De los años 70 del siglo XIX a la segunda década del siglo XX*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, N° 115.
- Habermas, Jürgen, 1998. *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Humbert, Jules, 1985. *Historia de Colombia y de Venezuela desde sus orígenes hasta nuestros días*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, 178 (Fuentes para la historia colonial de Venezuela).
- Marciales, Miguel (Redactor y coordinador), 1948. *Geografía histórica y económica del Norte de Santander*, tomo 1, Bogotá, Editorial Santa Fe (Publicaciones de la Contraloría del Norte de Santander).
- Muñoz, Arturo Guillermo, 1985. *El Táchira fronterizo. El aislamiento regional y la integración nacional en el caso de Los Andes (1881-1899)*, Caracas, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, N° 86.
- Plan de Desarrollo 1998-2000, "Gestión para el desarrollo". Departamento de Norte de Santander, gobernador Jorge Alberto García-Herreros Cabrera, San José de Cúcuta, abril de 1998.
- Romero, Mario G., 1985. *Notas de historia colombovenezolana*. San Cristóbal, Centro de Historia del Táchira.
- Suárez Plata, María Y., 1994. *Las haciendas cafeteras y su producción: valles de Cúcuta y Táchira, 1840-1900*, Cúcuta, Fondo de Autores Nortesantanderianos.
- Vila, Marco-Aurelio, 1957. *Geografía del Táchira*, Caracas, Corporación Venezolana de Fomento.

# 6

Alex  
Munguía  
Salazar

**La entrada en vigor  
de la Convención  
internacional sobre  
los derechos de los  
trabajadores  
migrantes  
y sus familias,  
y sus efectos en  
América del Norte.  
El caso de la migración  
laboral mexicana a los  
Estados Unidos**

**Alex Munguía Salazar**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales  
de la UNAM. Profesor UNAM. Profesor  
de la carrera de Relaciones Internacionales  
y de la maestría en Derecho  
de la Universidad Nacional Autónoma  
de México (UNAM).

*E-mail:* [amunguiasalazar@hotmail.com](mailto:amunguiasalazar@hotmail.com)

... Hay pocas cuestiones sobre las que la hipocresía sea mayor que la de la inmigración. Los defensores de la economía de mercado casi nunca llevan sus planteamientos hasta el libre desplazamiento de la fuerza de trabajo, y ello se debe a dos razones: políticamente sería muy impopular en las zonas más ricas; pero además socavaría el sistema mundial de costes laborales diferenciados, tan decisivo para maximizar los niveles de beneficio a escala mundial... (Immanuel Wallerstein, Comentario N° 90, 1º. de junio de 2002, Centro Fernand Braudel [http://fbc.binghamton.edu /commentr.htm](http://fbc.binghamton.edu/commentr.htm)).

... Porque, cuando el poderoso se refiere a los otros, con desprecio los llama "nadie". Y "nadie" es la mayoría de este planeta. Si el dinero quiere reconstruir el mundo como una torre que satisfaga su soberbia, el "nadie" que hace andar la rueda de la historia quiere también otro mundo, pero uno redondo, que incluya a todas las diferencias con dignidad, es decir, con respeto. No es al cielo al que aspira la humanidad, sino a la tierra..." (Subcomandante Insurgente Marcos, *La Jornada*, abril 3, 2003, Otra Geografía).

## Introducción

Existe una tendencia al empeoramiento de los derechos humanos de los migrantes en muchas partes del mundo, especialmente en América del Norte. En reuniones internacionales sobre el respeto efectivo de los derechos humanos y la dignidad de los migrantes se ha dicho que: "Muchos migrantes se enfrentan hoy día con situaciones en que la protección de sus derechos humanos es mínima o nula. Entre los grupos particularmente vulnerables se encuentran las mujeres migrantes, las víctimas del tráfico y los que están indocumentados"<sup>1</sup>, y en resoluciones de organizaciones internacionales<sup>2</sup> se ha manifestado una preocupación cada vez mayor en la sociedad internacional ante la violación de los derechos humanos de los migrantes. La propia Organización Internacional del Trabajo inició desde la década-

---

1. Seminario internacional nuevas necesidades y respuestas, Instituto Internacional de Derecho Humanitario y la Organización Internacional para las Migraciones, París, 1996.

2. Durante su período de sesiones de 1998, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó las siguientes resoluciones: 1998/15, "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares"; 1998/16, "Los migrantes y los derechos humanos"; 1998/17, "La violencia contra las trabajadoras migratorias"; 1998/26, "Racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia", así como la resolución 1998/10 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.



da pasada los esfuerzos normativos señalando la creciente necesidad de una reglamentación para impedir la violación de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, incluidos los trabajadores irregulares o indocumentados<sup>3</sup>.

La migración, en general, es un proceso transnacional imparable que se ha presentado a lo largo de toda la humanidad; sin embargo, hoy en día constituye un asunto que genera consecuencias que repercuten en todas las naciones. Definida ésta como “el desplazamiento de los habitantes de un país o de una región, como consecuencia de cataclismos naturales, guerras, violentos cambios sociales o desplazamientos naturales de ciudad a ciudad, de pueblo a pueblo, del campo a la ciudad y de la ciudad al campo, también con el fin de encontrar trabajo, de un país a otro”<sup>4</sup>, plantea un gran reto para las naciones: respetar los derechos humanos de los migrantes.

Además, no debemos soslayar que la migración responde básicamente a las necesidades del mercado internacional y a otros factores de índole sociopolítica y económica<sup>5</sup>, lo cual nos lleva a pensar que la migración se percibe como los movimientos de población con base en la interdependencia económica, y es parte de un dispositivo de corrección de la fuerza de trabajo, puesto que los países receptores de los flujos migratorios, a pesar de que argumentan la pérdida de empleos para sus nacionales, se benefician de la mano de obra barata que acelera su crecimiento económico. En cambio, para los países de donde proceden tales flujos, la salida de esa fuerza laboral representa una pérdida para el país, pero también representa una salida a las presiones sociales por falta de empleo.

300

La migración laboral internacional es propiciada principalmente por la globalización de la economía, la creciente interdependencia entre los países y los fuertes desequilibrios entre el norte o desarrollo y el sur o subdesarrollo, que han propiciado el aumento de corrientes migratorias internacionales por causas laborales. La migración laboral es un proceso que se ha intensificado además, por la velocidad y calidad de información e intercomunicaciones, las diferencias reales sobre los aspectos económicos, sociales y políticos, y la atracción que ejercen los países ricos. Por tal razón, trasciende planos regionales, nacionales, internacionales y transnacionales.

---

3. Algunas de las fuentes normativas más conocidas: el Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes (Nº 97) de 1949 y el Convenio de la OIT sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (Nº 143) de 1975.

4. *Mesures for the protection and general conditions to be observed in their settlement*, Cuarenta años de Asistencia Internacional a los Refugiados, Acnur, Geneve, 1974.

5. Rafael Velázquez Flores, “Antecedentes y reflexiones en torno a la política migratoria de Estados Unidos”, *Revista de Relaciones Internacionales*, CRI. FCPyS, No. 64, p. 91.

“La interdependencia crea un sistema de relaciones entre los países que son económicas, pero también políticas, sociales y culturales, y que estimulan movimientos internacionales con causas explicables en términos de diferencias salariales o de niveles de crecimiento económico”<sup>6</sup>. La globalización de la economía ha colocado en serias desventajas a los países en desarrollo, liberalizando los mercados de capital y de bienes y servicios, pero no así a los mercados de trabajo, puesto que, éstos son manejados y controlados por los países industrializados que fomentan o restringen la migración internacional de acuerdo con los exclusivos intereses de su economía<sup>7</sup>.

Infortunadamente, la migración se ha enfrentado en la actualidad con una internacionalización del racismo, la xenofobia y la discriminación. Por ejemplo, en Europa, en los últimos diez años han proliferado organizaciones y partidos políticos inspirados en la ideología de la “preferencia nacional”, la expulsión de extranjeros y refugiados, el antisemitismo y la discriminación contra minorías, en torno a los cuales han surgido el terrorismo y la violencia física contra los inmigrantes. Tal es el caso de los “cabezas rapadas” (*skinheads*), que surgió en la década de los sesenta y que se ha diseminado a otros países europeos y a Estados Unidos, emprendiendo una lucha abierta contra los inmigrantes y otros sectores vulnerables de la sociedad.

El fortalecimiento de estas actitudes criminales, y la implementación de políticas migratorias absolutamente violatorias de los derechos humanos, se fundamenta en la idea de “cohesión nacional” frente al peligro que representa la invasión de inmigrantes extranjeros que “amenazan” la identidad nacional. Tal postura va dirigida principalmente contra los trabajadores inmigrantes, sin importar que sean indocumentados o no, a pesar de que, para los países receptores de esta mano de obra barata, resultan altamente provechosos para su economía. Para los países de origen de esos flujos migratorios, representa una sangría permanente de recursos humanos productivos que necesitan urgentemente esos países, sin embargo, en el discurso se asume que representa un beneficio vía las remesas que reciben provenientes de los migrantes, en concepto de dinero enviado a sus familiares.

Las leyes y políticas migratorias en Norteamérica son cada vez más estrictas, lejos de detener los flujos migratorios hacia la región, originados principalmente por la mala situación económica del país de origen, constituyen actos absolutamente violatorios de los derechos humanos, establecidos en los instrumentos internacionales de protección de tales derechos, como es el caso de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que entró en vigor el 1º de julio de 2003, y que

---

6. Lim Lean Lim, *Políticas de población*, Celade/Cepal, 1993, s/p.

7. Thomas Brinley, *Migración internacional y desarrollo económico*, Unesco, p. 11.

deberá ser el marco jurídico necesario que determine el trato de respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes en la región.

### La migración internacional a Estados Unidos

Actualmente, cerca de 180 millones de personas viven temporal o permanentemente fuera de sus países de origen (el 2,9% de la población mundial); es decir, una de cada 35 personas en el mundo es un migrante internacional. Alrededor del 48% de todos los migrantes internacionales son mujeres. Durante los últimos 35 años, el número de migrantes internacionales ha pasado a más del doble<sup>8</sup>. La mayoría de éstos, 80-97 millones, se estima que son trabajadores migrantes y los miembros de sus familias, de acuerdo con cifras de la OIT. Al menos 12-15 millones de este número están en las Américas. Muchos de ellos no tienen adecuada protección legal, política y social en los países anfitriones. La tendencia general a nivel mundial de aumentar la violencia y el abuso perpetrado contra los migrantes es también visible en los países de toda la región. Estados Unidos (35 millones) encabeza la lista de los quince países que en el año 2000 tenían el mayor número de migrantes internacionales. Esta lista incluye a países de todas las regiones del mundo<sup>9</sup>.

302

En el año 2000, en cifras totales, América del Norte (40,8 millones) fue una de las regiones que contaba con la población más numerosa de migrantes. Oceanía y el Pacífico encabezan la lista de regiones mundiales con la mayor proporción de migrantes en comparación con su población total (19,1%), seguidas de América del Norte (13%)<sup>10</sup>.

Durante la década de los setenta y los noventa, el principal país de inmigración neta fue Estados Unidos (16,7 millones de inmigrantes), mientras que México (6,0 millones de emigrantes) fue uno de los principales países de emigración<sup>11</sup>.

En el caso de la migración indocumentada, ésta sigue siendo un fenómeno complejo, difícil de cuantificar de manera exacta y fidedigna. Se estima que cada año, entre 7 mil y 2 millones de mujeres y niños cruzan las fronteras internacionales. Alrededor de 500.000 personas ingresan de esa manera cada año en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. El tráfico de personas es un negocio sumamente lucrativo que genera miles de millones de dólares de ingresos cada año. Las tarifas pagadas a los traficantes de migrantes aumentan proporcionalmente según la distancia abarcada entre el país de origen y el país de destino<sup>12</sup>.

---

8. International Organization for Migration (IOM), *Cuestiones de políticas migratorias, hechos y cifras sobre la migración internacional*, No. 2, marzo de 2003, Ginebra, Suiza, p. 1.

9. *Ibid.*, supra, p. 1.

10. *Ibid.*, supra, p. 2.

11. OIM, *op. cit.*, p. 2.

12. OIM, *op. cit.*, p. 2.

Para los países expulsores, las remesas de los migrantes siguen siendo una de las principales fuentes de ingreso nacionales. A nivel mundial, la India (US\$11.500 millones de E.U.), México (US\$10.000 millones de E.U.) y Egipto (US\$3.700 millones de E.U.) recibieron de su diáspora las mayores cantidades de dinero. Sin embargo, debido a su carácter informal, es difícil calcular el volumen total de las remesas<sup>13</sup>.

### **Los trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos**

En el caso del proceso migratorio entre México y Estados Unidos, éste ha estado permanentemente activo. Respecto a Estados Unidos, su condición de receptor de amplios grupos de inmigrantes se ha visto modificada por parte de su gobierno, según el estado de su economía. Esto es, a lo largo del tiempo, ya sea en épocas de guerra o de crecimiento económico, este país había manifestado la aceptación y beneplácito por los trabajadores migratorios mexicanos; incluso durante el programa Bracero de los años cuarenta y cincuenta, solicitó al gobierno mexicano el apoyo de mano de obra en áreas como la agricultura y la industria. Sin embargo, cuando ha atravesado por períodos de inestabilidad económica, ha evidenciado una postura irracional para no aceptar la mano de obra extranjera, lo que se ha traducido en el establecimiento de políticas violatorias de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, especialmente de los mexicanos, tal como fue la última década del siglo XX, donde las acciones para detener el flujo migratorio –especialmente el mexicano–, a Estados Unidos, fueron totalmente violentas y fuera

303

de cualquier principio de respeto a los derechos humanos. Tal pareciera que las leyes migratorias norteamericanas siempre tuvieran el objetivo de agredir al migrante de origen latinoamericano en general, y al mexicano en particular, con el propósito de proporcionar los instrumentos legales para privar a estas personas de los servicios sociales más elementales, para dificultar en mayor medida su establecimiento y disminuir los derechos que les corresponderían si se tratara de ciudadanos norteamericanos. Tal era el caso de la Ley 187, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (Iirira, por sus siglas en inglés), de 1996, que entre otras acciones aumentó los controles fronterizos, ordenó nuevos programas para verificación de empleos, estableció la elegibilidad para los programas de prestación de beneficios públicos, volvió inadmisibles como inmigrantes autorizados por períodos de tres a diez años a aquellos que sean detectados como migrantes previos no autorizados.

La Iirira junto con dos leyes –la Ley Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva, y la Ley de Conciliación de la Responsabilidad Personal y las Oportunidades de Trabajo–, representan una nueva etapa en las medidas represivas y violatorias de los

---

13. *Ibid.*, p. 2.

derechos humanos tomadas por el gobierno de Estados Unidos sobre asuntos migratorios, ante la incapacidad del gobierno mexicano de presionar por el respeto a los derechos de sus migrantes, impulsados a emigrar por falta de empleo, de apoyo al campo y en búsqueda de un salario digno. Por ello, es importante considerar las implicaciones de la aplicación de tales leyes violatorias de los derechos humanos, pues serán indicativas de la situación de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos en este siglo XXI.

Sin embargo, es indudable que la presencia de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos representa un factor de gran importancia en las relaciones entre ambas naciones, no sólo por su evidente peso en la actividad económica norteamericana, sino, desde luego, porque la población de mexicanos radicados allá representa una fuerza social de significativo volumen para México, y repercute de manera directa y sostenida en el contexto político de los dos países.

La migración de mexicanos a Estados Unidos es principalmente para buscar empleo, fenómeno masivo que se ha presentado por más de un siglo. Desde entonces, ha existido un mercado de fuerza de trabajo, donde la demanda de mano de obra por parte de Estados Unidos es tan real como la oferta desde México. Es decir, hay toda una red de interrelación y esto es, en el fondo, lo que explica el fenómeno de la migración de mexicanos a Estados Unidos.

304

Entre los argumentos difundidos por el gobierno y el pueblo estadounidense para evitar la entrada de los trabajadores migrantes, se encuentran aquellos mediante los cuales no sólo se intenta repatriarlos, sino también negarles el acceso a servicios y a programas de asistencia social o escolar, en virtud de que, según ellos, no han contribuido a crearlos, a pesar de que se ha demostrado que, independientemente de su situación legal, los trabajadores migratorios contribuyen al erario estadounidense, y que en muy pocas ocasiones hacen uso de dichos servicios, en especial cuando son indocumentados, a fin de no ser detectados por las autoridades de este país<sup>14</sup>.

Los últimos cambios efectuados en Estados Unidos en materia de beneficios sociales e inmigración violan absolutamente los derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, indocumentados o con residencia legal, situación que afecta a los mexicanos que han establecido su residencia en dicho país. Las leyes anti-inmigrantes son violatorias de los derechos humanos de millones de personas, a quienes se les arranca de su hogar, de su trabajo y de su familia para ser estigmatizados y excluidos, además de ser cancelados sus derechos elementales de educación y salud.

---

14. En 1997 pagaron más de US\$133 mil millones de impuestos, según el Instituto Cato. *La Jornada*, 8 de julio de 1998, p. 58.

**La aceptación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (18 de Dic., 1990)<sup>15</sup>**

El 1º de julio de 2003 entró en vigor la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que contiene un conjunto de normas internacionales de carácter obligatorio que regulan el tratamiento, así como los derechos sociales y humanos de los migrantes, tanto documentados como no documentados, al igual que las obligaciones y responsabilidades respectivas del Estado que envía y del Estado que recibe<sup>16</sup>.

La entrada en vigor de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares viene a reforzar y completar una serie de instrumentos convencionales sobre derechos humanos celebrados en el seno de las Naciones Unidas. En realidad, gran parte de las disposiciones de dichos instrumentos se refieren a la protección de los migrantes. Deben señalarse particularmente a este respecto el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los derechos del niño. Los comités que supervisan la aplicación de estos instrumentos han manifestado reiteradamente su preocupación ante la frecuente aplicación de sus disposiciones de forma discriminatoria contra los migrantes.

La Convención trata de contribuir a prevenir y eliminar la explotación de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares dentro del marco de todo el proceso migratorio. Los trabajadores migratorios son especialmente vulnerables al racismo, la xenofobia y la discriminación. Con frecuencia son víctimas de la sospecha u hostilidad en las comunidades donde viven y trabajan. La asociación deliberada de la migración y de los migrantes con la delincuencia representa una tendencia especialmente peligrosa, que implícitamente alienta y justifica la hostilidad y la violencia xenófobas. Los propios trabajadores migratorios se ven criminalizados; la manera más visible es mediante la extendida calificación de los inmigrantes irregulares como “ilegales”, lo que les sitúa implícitamente fuera del alcance y la protección del ordenamiento jurídico.

Asimismo, la Convención contiene una serie de disposiciones específicas referentes a la igualdad de trato de los migrantes regulares o documentados en relación con el acceso a la educación, la formación profesional, los servicios sanitarios, la vivienda y los derechos culturales. Algunos instrumentos jurídicos inter-

15. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, entrada en vigor el 1º. julio de 2003.

16 CHR/NONE/2003/154 GE.03-14496 (S)120603 160603, www.unhchr.ch

nacionales establecen la protección de los trabajadores migratorios contra la expulsión arbitraria, por ejemplo, cuando termina un contrato de empleo. Los artículos 22 y 56 de la Convención prohíben las medidas de expulsión colectiva e imponen ciertas garantías procesales a toda decisión de expulsión. Los trabajadores migratorios tienen derecho a regresar a su casa si así lo desean.

La aplicación de la Convención queda en manos de los Estados Partes. El proceso es supervisado por un comité (Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares) constituido por diez expertos elegidos a título personal por los Estados Partes, el cual fue elegido el 11 de diciembre de 2003.

En la Convención se prevé una estrecha cooperación entre el Comité y ciertos organismos internacionales, en particular, la Organización Internacional del Trabajo. Según el artículo 77, todo Estado Parte podrá declarar que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción o en su nombre, que aleguen que ese Estado Parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la Convención. Esas comunicaciones sólo serán admisibles si se refieren a un Estado Parte que haya reconocido la competencia del Comité. Si el Comité considera que la cuestión no ha sido, ni está siendo, examinada en otro contexto internacional, y que se han agotado todos los recursos existentes en la jurisdicción interna, podrá recabar explicaciones y manifestar su opinión. La entrada en vigor del procedimiento de comunicación individual exige las declaraciones de diez Estados Partes<sup>17</sup>.

306

Es notorio que los trabajadores migratorios se ven excluidos del ámbito de aplicación de las normas que regulan las condiciones de trabajo, y se les niega el derecho a participar en actividades sindicales. Según el artículo 25 de la Convención, los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorables que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y otras condiciones de trabajo. Una serie de disposiciones concretas de la Convención garantizan a los trabajadores migratorios regulares o documentados los derechos a la libertad de movimiento, a la formación de asociaciones y sindicatos, y a participar en los asuntos públicos.

Según el artículo 31, los Estados Partes velarán porque se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares, y no impedirán que éstos mantengan vínculos culturales con sus estados de origen.

Con frecuencia las condiciones de vida de los trabajadores migratorios son insatisfactorias. Sufren graves problemas de alojamiento y, aunque cotizan a los sistemas de seguridad social, ni ellos ni sus familias gozan siempre de los mismos beneficios y acceso a los servicios sociales que los nacionales del Estado de acogi-

---

17. Al 1º. de julio de 2003 no había entrado todavía en vigor.

da. El artículo 27 de la Convención preceptúa que, en lo que respecta a la seguridad social, los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación. El artículo 28 reconoce el derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida y para evitar daños irreparables a su salud.

Esta Convención reconoce que a menudo los derechos de los trabajadores migratorios no se encuentran contemplados en las legislaciones nacionales de los estados a los que emigran ni tampoco en sus países de origen, y, en consecuencia, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proveer medidas de protección. Por esta razón, la Convención formula por primera vez una definición internacional de trabajador migratorio, como toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Así mismo, define categorías de trabajadores migratorios y establece derechos para los familiares de los mismos.

Es importante señalar que la Convención reconoce derechos tanto a los trabajadores regulares como a los irregulares, estableciendo derechos adicionales a los documentados y a sus familiares. Entre los derechos reconocidos a todos los trabajadores, independientemente de su situación migratoria en el país de empleo, se pueden señalar el reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a regresar a su Estado de origen; la prohibición de realizar trabajos forzosos u obligatorios; el acceso a los tribunales; la prohibición de destrucción o confiscación de documentos de identidad, de residencia, los permisos de estancia y de trabajo, y el trato no menos favorable que aquel que reciben los nacionales del Estado de empleo en cuanto a remuneración y condiciones de trabajo o empleo.

Los Estados Parte se comprometen a tomar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones de la Convención, es decir, a respetar y asegurar para los trabajadores migratorios y sus familiares que se encuentren dentro de su territorio nacional o sometidos a su jurisdicción, los derechos previstos en la Convención, sin ningún tipo de distinción por las condiciones particulares del extranjero, así como a garantizar la existencia y el acceso a recursos judiciales en caso de violaciones. Todos los derechos anteriormente señalados no pueden denegarse a los trabajadores, aun cuando su situación en el país de empleo sea irregular.

En cuanto a los derechos reconocidos a los familiares de los trabajadores migratorios, podemos señalar; el derecho a un nombre; a ser registrados y a tener una nacionalidad, y el acceso a la educación. Todos estos derechos no pueden denegarse a los trabajadores, aun cuando su situación en el país de empleo sea irregular.

Es necesario establecer que la Convención no incita a la migración, sino que es un instrumento que provee estándares básicos de protección universal de los de-



rechos humanos a los trabajadores migrantes, sin distinción de ser documentados o indocumentados. La Convención propone a los estados receptores y expulsores el prevenir y erradicar la migración indocumentada, e informar a ciudadanos empleadores y migrantes acerca de sus derechos y obligaciones.

La Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, ratificada por México, Azerbaijón, Belice, Bolivia, Bosnia- Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Kirguizistán, Mali, Marruecos, Filipinas, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tadjikistán, Timor Oriental, Uganda y Uruguay, debe ser el instrumento fundamental para adecuar instituciones, leyes y políticas, así como para orientar el contenido de las negociaciones sobre migración con sus vecinos del norte y del sur.

### **La política migratoria en Norteamérica después del 11 de septiembre de 2001**

308

Una de las múltiples repercusiones que ha comenzado a evidenciarse después del atentado terrorista del 11 de septiembre es la exacerbación del racismo y el odio contra los migrantes indocumentados que diariamente cruzan la frontera hacia Estados Unidos. La supuesta lucha contra el terrorismo, que ha propiciado la enunciación de políticas migratorias restrictivas, ha estimulado a los grupos racistas caza-migrantes, desatándose una escalada de violencia que vulnera aún más las garantías individuales de los indocumentados. Hay que recordar que la estrategia estadounidense contra el terrorismo ha venido aparejada de un nacionalismo a ultranza y de la exacerbación del racismo y la xenofobia contra todos aquellos que no se ajustan al “modelo ideal” de ciudadano americano, es decir, al hombre blanco, anglosajón y protestante.

Entre los signos más evidentes del recrudescimiento del racismo contra los indocumentados vemos la aparición de la organización Rescue Ranch, la cual tiene como objetivo “defender y preservar los derechos de la propiedad privada primero, después y siempre”. Para esto aconseja a sus agremiados comprar armas semiautomáticas y de grueso calibre, detectores de objetos por rayo láser, aparatos de radiocomunicación y todo lo necesario para librar lo que ellos llaman una “guerra fronteriza”. El problema es que en nombre de su “sagrado” derecho a la propiedad privada pasan por encima de los derechos más fundamentales de los indocumentados, como el derecho a la vida. Al parecer, las propias leyes estadounidenses les otorgan a sus ciudadanos el derecho de disparar a matar a toda persona que invada sus predios, y aunque supuestamente estas acciones son para “defenderse de militares, paramilitares y narcotraficantes mexicanos que frecuentemente ingresan en sus territorios”, lo cierto es que los migrantes indocumentados son quienes corren mayor peligro, pues además

de ser quienes transitan con más frecuencia por esos rumbos, nunca van armados<sup>18</sup>.

Rescue Ranch no es la única organización anti-migrante que se ha reactivado recientemente, la American Border Patrol también ha comenzado a realizar operaciones permanentes para el monitoreo y la caza de indocumentados, sólo que ahora con instrumentos de alta tecnología que les permitirán un trabajo más eficiente. Además, este grupo cuenta con una red de afiliados que se extiende más allá de la línea fronteriza, lo que significa que los migrantes, aun internándose en Estados Unidos, no estarán a salvo de ser presas de este tipo de organizaciones. Cabe mencionar que los abusos contra los migrantes no son exclusividad de estos grupos, por ejemplo, el pasado 24 de septiembre de 2002, el mexicano José Luis Cisneros fue agredido por dos adolescentes de raza blanca, quienes, al ver cómo se escabullía de la patrulla fronteriza, decidieron, al buen estilo norteamericano, “hacer justicia” con sus propias manos, por lo que golpearon al indocumentado hasta producirle una severa inflamación encefálica y la pérdida del conocimiento. El acto contra José Luis Cisneros fue considerado por las propias autoridades estadounidenses un crimen de odio racial.

El recrudecimiento del odio anti-migrante también se dejó sentir en el caso de Jesús Apodaca, un migrante mexicano que se hizo célebre luego de que en un periódico local apareciera una nota exponiendo su situación: la de un excelente estudiante que debido a su calidad migratoria y la de su familia estaba imposibilitado de continuar con sus estudios universitarios. Un lector del diario se ofreció a cubrir el costo de los estudios del joven; sin embargo, el diputado republicano Tom Tancredo reaccionó de inmediato y se comunicó con funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización para invitarlos a detener al estudiante. El caso generó un acalorado debate nacional entre quienes consideraban que el indocumentado debería ser expulsado del país por haber ingresado de forma irregular, y los que apelando a “razones humanitarias” y a que el migrante mexicano había demostrado ser un “buen” alumno, consideraban que debía quedarse. Las reacciones de la ciudadanía estadounidense no se hicieron esperar; por ejemplo, el productor de un programa radiofónico llamó a la población a informar sobre el paradero de Jesús Apodaca –quien a raíz de la polémica desatada había tenido que huir de su casa y esconderse–, para realizar un “arresto ciudadano” y entregarlo esposado a las autoridades competentes.

---

18. La organización Rescue Ranch inició tres operaciones simultáneas en diferentes puntos de la frontera, las cuales tienen como objetivo la “reparación y limpieza” de sus propiedades, y se les pide a los participantes que porten armas y equipos especiales, lo que hace pensar que se pondrá en mayor riesgo la vida de los indocumentados. Análisis: “El recrudecimiento del racismo contra indocumentados mexicanos”, *Boletín Informativo*, Centro de Derechos Humanos, Miguel Agustín Pro Juárez A.C., febrero de 2003.

Los casos mencionados no son hechos fortuitos. El recrudecimiento del odio anti-migrantes tiene mucho que ver con la lucha contra el terrorismo, una lucha en la que van incluidas acciones que quebrantan las garantías individuales, fomentan el racismo, la xenofobia y la discriminación.

Hoy más que nunca los migrantes son vistos por algunos sectores de Estados Unidos como futuros delincuentes o terroristas potenciales, que además de atentar contra su cultura, constituyen un peligro latente para su sociedad. Por ejemplo, para los rancheros de la zona fronteriza, los migrantes que pasan por sus territorios son delincuentes porque además de ingresar de manera ilegal en el país, entran sin permiso en sus ranchos, los ensucian y perjudican el medio ambiente. Otro caso que ilustra de manera contundente la “criminalización de la migración” es el del niño de origen mexicano, Jesús Corona, quien podría ser expulsado de la escuela luego de que las autoridades escolares concluyeron –con base en un dibujo que hizo en el salón de clase– que es un terrorista potencial. De modo que ahora cualquier persona de origen mexicano, aunque sea menor de edad, puede ser víctima del delirio estadounidense y blanco de violaciones a los derechos humanos.

310

También vemos que además del endurecimiento de la política migratoria –que entre otras cosas se refleja en la intención del Departamento de Justicia de Estados Unidos de autorizar a policías locales y estatales a detener a migrantes–, en muchos grupos o individuos anti-migrantes existe el propósito de suplantar funciones que, en principio, corresponden al Estado, como son cuidar las fronteras o realizar arrestos de indocumentados. Cada vez con más frecuencia vemos que la población estadounidense pretende ser partícipe de las funciones de la policía fronteriza, lo que puede convertir la detención de indocumentados en una verdadera cacería de brujas en la que se vulneren las garantías más elementales de los migrantes<sup>19</sup>.

Para Estados Unidos es más importante preservar su “seguridad” que salvaguardar el derecho a la educación de un niño mexicano. Es más importante, también, proteger el derecho a la propiedad de los rancheros fronterizos, que el derecho a la vida de los indocumentado. No cabe duda que en Estados Unidos existe una

---

19. Detendrá FBI a indocumentados en frontera con México (CNI en Línea), lunes 31 de marzo de 2003. El Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) podrá, a partir de este lunes 31 de marzo, detener a todo aquel que intente cruzar de forma ilegal hacia Estados Unidos por la frontera con México, sin esperar a que actúe el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), informaron autoridades de la Oficina de Seguridad del Territorio Nacional de Estados Unidos. La nueva potestad de los agentes del FBI, según esta dependencia –de reciente creación para resguardar el territorio norteamericano– es combatir el terrorismo potencial arrestando a indocumentados “que hayan entrado de manera ilegal o a quienes se les venzan sus documentos” y que tengan antecedentes de esta naturaleza. Hardrick Crawford, titular del FBI en El Paso, Texas, puntualizó que esta nueva disposición migratoria se tomó tras un recorrido de autoridades de México y Estados Unidos (aunque no expuso cuáles) por los puentes de Chihuahua, Texas y Nuevo México.

aplicación y defensa discrecional de los derechos humanos. Ahora bien, en lo que toca a las autoridades mexicanas, vemos que no se han hecho responsables de su población migrante; permanecen indiferentes ante las violaciones que se registran en contra de este grupo vulnerable, incurriendo así en violación por omisión. Las autoridades nacionales tienen la obligación de presionar a su vecino del norte para que les asegure, al menos, el respeto a los derechos más elementales de los indocumentados, como son el derecho a la vida y la integridad personal.

En el caso de la violación de derechos humanos sindicales a los trabajadores migrantes mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos resolvió, el 27 de marzo de 2002, que un inmigrante mexicano indocumentado<sup>20</sup>, despedido desde 1989 en contra de la ley por su actividad organizativa en pro de un sindicato, no tenía derecho a recibir salarios caídos<sup>21</sup>. Esta decisión echó para atrás a otra que en términos idénticos de votos (5 a 4) se había dado en la Corte de Apelaciones por el Distrito de Columbia y que había favorecido al trabajador afectado, e ignoró una solicitud de varios estados (Arizona, California, Hawai, Massachusetts, New York, West Virginia y Puerto Rico) urgiendo a la Suprema Corte para mantener la decisión de la Corte de Apelaciones. El presidente de la Suprema Corte, William H. Rehnquist, escribió en la decisión de la Corte que “otorgar salarios caídos a los trabajadores indocumentados va contra las políticas que fundamentan las leyes federales de inmigración”<sup>22</sup>. Claramente coloca a los inmigrantes en una posición de ser explotados y no ser capaces de ejercer lo que son verdaderamente sus derechos en este país, un derecho a la huelga, un derecho a sindicalizarse, las libertades básicas asociadas con la libertad de expresión<sup>23</sup>.

311

Esta resolución constituye un ataque frontal contra los trabajadores migrantes, particularmente contra los mexicanos, en el marco de una nueva ola anti-inmigrante, racista y xenófoba, impulsada por los ataques “terroristas” del 11 de septiembre de 2001.

De esta manera, la decisión pone a los trabajadores inmigrantes indocumentados –3.5 a 4 millones de los cuales son mexicanos–, en una total indefensión, pues es una invitación a más explotaciones y abusos en su contra. En palabras de uno de los jueces que votaron en contra, al prohibir la indemnización del daño causado por un despido injustificado, la decisión de la Corte permite a los empleadores violar las leyes laborales con impunidad al menos una vez. Y el dirigente nacional de la

---

20. La resolución del caso de José Castro puede ser consultada en inglés en: <http://supct.law.cornell.edu/supct/html/00-1595.ZS.html>

21. Supreme court of the United States. Syllabus. Hoffman plastic compound, Inc. v national labor relations board. certiorari to the United States court of appeals for the District of Columbia circuit. N° 00-1595. Argued January 15, 2002-Decided March 27, 2002.

22. *Ibid.*

23. “Court limits job actions by entrants. 5-4 decision. Punishments for employers are restricted”. *Arizona Daily Star*. Thursday, 28 March 2002. Tucson, Arizona, USA.

central obrera de Estados Unidos, la AFL-CIO, John J. Sweeney, manifestó que al permitir a los patrones victimizar en contra de la ley a los trabajadores indocumentados sin alguna consecuencia económica, se socavan los estándares de vida y las condiciones de trabajo de todos los estadounidenses, ciudadanos y no ciudadanos por igual<sup>24</sup>.

En la última década se ha venido desarrollando una nueva ola anti-inmigrante con claros tintes racistas y xenofóbicos, uno de cuyos impulsores más connotados fue el gobernador de California Pete Wilson, y la cual se incrementó a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, estableciéndose un discurso que vincula falsamente a los inmigrantes indocumentados con potenciales terroristas, bajo el argumento de que varios de los atacantes eran indocumentados en el momento de los atentados. De esa manera se incrementaron los ataques y crímenes de odio en contra de la población árabe-americana y, en general, contra cualquier inmigrante de "color". La decisión de la Suprema Corte expone a los inmigrantes indocumentados a mayores ataques y abusos de discriminación no sólo laboral. En las leyes estadounidenses, "un caso particular" sienta precedente y podría lesionar los derechos de los millones de trabajadores indocumentados que radican en el vecino país del norte.

Mientras que Estados Unidos toma decisiones considerando a la migración indocumentada como un problema a su seguridad nacional<sup>25</sup>, el gobierno mexicano acepta las medidas propuestas por dicho gobierno para establecer controles a los flujos migratorios, como lo es la Alianza para la frontera México-Estados Unidos<sup>26</sup>, firmada el 22 de marzo en Monterrey, México.

El acuerdo es una más de las operaciones estratégicas para consolidar la función de guardaespaldas que le ha asignando el gobierno norteamericano al gobierno de México, sobre todo a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

---

24. Statement by John J. Sweeney On U.S. Supreme Court Decision on Undocumented Workers' Rights on Backpay. March 27, 2000. <http://www.aflcio.org/publ/press2002/pr0327.htm>

25. El Departamento de Seguridad Territorial que entró en funcionamiento en marzo de 2003, como parte del gabinete del presidente George W. Bush. Fue creado el 8 de octubre de 2001 por Bush como una pequeña oficina de coordinación a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre previo. Unas 120 personas al mando de Tom Ridge, ex gobernador de Pensilvania, trabajaron en su constitución. El departamento, tiene hasta 200.000 empleados, de la concentración de oficinas dispersas como los servicios de inmigración y aduanas, las guardias costera y fronteriza, la administración de seguridad en el transporte (que incluye los aeropuertos), ciertas agencias de inteligencia y las oficinas consulares de visados. Los objetivos de este Departamento son la seguridad de las fronteras y el transporte; la respuesta y recuperación en emergencias; la investigación de asuntos de seguridad mediante la ciencia y tecnología, e inteligencia y el análisis sobre amenazas a la seguridad nacional, en "El Departamento de Seguridad Territorial", Sistema Informativo de Aifrinoticias, 6 de septiembre, 2002, [www.aifri.com](http://www.aifri.com).

26. La página en la que pueden consultarse (en inglés) los 22 puntos del acuerdo, "Frontera Inteligente" es: [www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm](http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm)

Como se puede observar, de lo que se trata es de impulsar mecanismos para regular el mercado laboral de América del Norte utilizando la mano de obra barata de los mexicanos como ventaja comparativa en el nivel regional, principalmente vía las industrias maquiladoras en el mismo México, a cambio de establecer controles en la frontera sur para regular el mercado laboral centroamericano de mano de obra barata, que sería empleada principalmente en las industrias maquiladoras y otros proyectos productivos del Plan Puebla-Panamá<sup>27</sup>.

Aunque se venía haciendo antes del 11 de septiembre, por vez primera se reconoce oficialmente en los acuerdos firmados “el registro previo de viajeros”, “la información adelantada sobre pasajeros de avión” y “las consultas sobre política de visas”. Y no es nuevo, porque desde hace tiempo para que un ciudadano latinoamericano o caribeño obtuviera de manera expedita una visa para entrar a México, bastaba con que previamente hubiera obtenido visa de entrada a Estados Unidos<sup>28</sup>.

Lo que hoy se presenta como política antiterrorista y de seguridad mediante una “política de visas”, “registro previo de viajeros”, e “información adelantada sobre pasajeros de avión”, es simple y llanamente una política destinada a profundizar la función de regularle al gobierno estadounidense las corrientes de mano de obra del sur. La regulación del mercado laboral en el nivel regional de América del Norte y Centroamérica, requiere una mano de obra barata, movable hacia Estados Unidos y Canadá, o dentro de los propios territorios nacionales, para ser empleada principalmente en las industrias maquiladoras en sus propios territorios. Pero esta regulación implica la incorporación de unos trabajadores y la exclusión de otros al mercado laboral norteamericano.

En esta perspectiva, resulta evidente que en el afán de avanzar un acuerdo migratorio que permita ayudar a consolidar el proceso de integración de México al Área de Libre Comercio de América del Norte, regionalizando los mercados laborales, el gobierno mexicano está dispuesto a sacrificar los derechos laborales, y posiblemente también los políticos, de los trabajadores inmigrantes, a cambio de que éstos entren en Estados Unidos “legalmente”<sup>29</sup>, o se legalicen los que se encuentran en territorio estadounidense sin documentos, pero trabajando en las mismas condiciones que si fueran indocumentados, y sigan enviando sus remesas a nuestro país, tan necesita-

313

---

27. Juan Manuel Sandoval Palacios, “El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral centroamericana y del sur-sureste de México”, ponencia presentada en el Foro Internacional de Información, Análisis y Propuestas sobre Libre Comercio y Asuntos Transfronterizos, Tapachula, Chiapas del 10 al 12 de mayo de 2001.

28. La página en la que pueden consultarse (en inglés) los 22 puntos del acuerdo, “Frontera Inteligente” es: [www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm](http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm)

29. En febrero de 2001, el presidente mexicano durante su encuentro con el presidente estadounidense George Bush, acordó establecer mecanismos para negociar un nuevo acuerdo sobre migración, proponiendo establecer mayores controles sobre la migración centroamericana a cambio de una mayor apertura para legalizar la mano de obra mexicana que va a Estados Unidos o que ya se encuentra en ese país.

do de divisas, en una época en que las inversiones directas no llegan en cantidad suficiente y las maquiladoras están saliendo del país<sup>30</sup>.

Además, siguiendo con la política migratoria excluyente y discriminatoria, el martes 10 de junio de 2003, el Bureau for Immigration and Customs Enforcement (BICE) y el Bureau of Customs and Border Protection (BCBP), dependiente del Departamento de Seguridad Territorial, anunciaron la implementación de la "Operation Triple Strike", en Arizona, supuestamente para prevenir el tráfico de migrantes y salvar sus vidas. Sin embargo, esta operación hace a los migrantes más vulnerables para el abuso en las manos de los traficantes, vigilantes y oficiales de migración y policías locales<sup>31</sup>. La operación "Triple Strike" es una sentencia de muerte para los migrantes. Dicha operación extiende la estrategia de reforzamiento de la frontera y, dentro de las ciudades de Estados Unidos, los migrantes son cazados en aeropuertos, centrales de autobuses, carreteras, lugares de trabajo y barrios, todo bajo el disfraz de la seguridad nacional<sup>32</sup>. Antes de que la operación fuera implementada, se anunció un plan binacional denominado "Operation Desert Safeguard" en Estados Unidos y "Operación Salvamento" para México, el cual se centraba en una de las áreas más mortales de la frontera, asumiendo que con esta nueva iniciativa de control fronterizo se pondría una trampa sobre la frontera y "los migrantes ilegales ya no intentarán cruzar"<sup>33</sup>.

314

Además, de acuerdo con la política migratoria restrictiva y determinada por los hechos del 11 de septiembre, bajo la idea de asimilar terrorismo con trabajador migrante, se estableció la Ley Patriota, ley federal impulsada por el presidente Bush en nombre de la seguridad nacional, el 26 de octubre de 2001; y que amplía considerablemente las capacidades del gobierno para efectuar monitoreos electrónicos y escuchas telefónicas, detener inmigrantes sospechosos e impulsar la seguridad aeroportuaria.

---

30. Juan Manuel Sandoval Palacios, "La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos y el gobierno de México *versus* los derechos laborales de los trabajadores migrantes mexicanos", 18 de abril de 2002 (versión estenográfica).

31. Daniel González, "Sky Harbor starts patrols today for smuggled immigrants", *The Arizona Republic*, 10 de junio de 2003. El 1º de marzo de 2003, el INS fue disuelto y sus funciones fueron transferidas al Department of Homeland Security. BICE, responsable de los asuntos de inmigración, representa la fusión de parte de la INS y de las oficinas y agentes de aduanas. The Bureau of Customs and Border Security (BCBS) fusionó a la Patrulla Fronteriza y a Aduanas; la BCBS es responsable de los asuntos fronterizos. Ambos están bajo la dirección del área de Border and Transportation Security, del Department of Homeland Security.

32. New Border Militarization Initiative is a Triple Threat To Civil Liberties, Migrants, and Community Safety, NNIRR Press Statement, Oakland, CA. July 1, 2003.

33. Associated Press Report, "U.S., Mexico to jointly try reducing illegal border-crosser deaths", 6 de marzo de 2003.

## Conclusiones

La criminalización de la condición de trabajador migrante, documentado e indocumentado en América del Norte, es propiciada por la implantación de la política migratoria restrictiva establecida por parte del principal país receptor de fuerza de trabajo migrante en la región, Estados Unidos.

Dicha criminalización, resalta el carácter de vulnerabilidad del trabajador migrante, puesto que de manera institucional se establece su exclusión e indefensión ante la práctica cotidiana de agresión y discriminación, al justificar tales acciones bajo la idea de que el trabajador migrante está violentando leyes estadounidenses y pone en peligro la seguridad nacional. Este clima hostil se ha fortalecido por el clima histórico y anti-migrante, propiciado por el ataque terrorista del 11 de septiembre, con el falaz pretexto de equiparar terrorismo con migración laboral.

En lo relativo a los derechos humanos de los migrantes, la aceptación de instrumentos internacionales que comprometan al Estado a proteger estos derechos en su interior, le impone una restricción indivisible e irrenunciable a la visión autárquica de la soberanía de los Estados Parte. Un Estado sólo podría ser realmente soberano en la medida en que fuera apto para respetar y hacer respetar los derechos humanos de los migrantes. Es necesario dejar en claro que la protección de los derechos humanos no es un asunto de la jurisdicción interna de los estados, porque tales derechos son anteriores y superiores a los de cualquier Estado, de modo que el principio de no intervención debe interpretarse en plena armonía con el respeto a los derechos humanos. Los tratados o convenciones que protegen los derechos humanos no son de tipo tradicional circunscrito para un beneficio mutuo entre los estados contratantes, sino que, al ser su objeto y fin la protección de los derechos humanos, los estados parte asumen obligaciones no en relación con otros estados, sino de manera unilateral y hacia los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción.

Los trabajadores migrantes están considerados como sujetos del derecho internacional público, vía los instrumentos internacionales. Es decir, el estado de vulnerabilidad de los derechos humanos de los inmigrantes y los extranjeros es, por definición, un asunto internacional que guarda relación con una obligación derivada de los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos. Está relacionado con los principios convenidos por los estados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en lo que se refiere a los ciudadanos de otros países. Estos derechos humanos son parte fundamental o la razón de ser de todo el sistema internacional. En el contexto del derecho internacional se considera que forma parte de la "responsabilidad del Estado" respetar los derechos humanos de las personas, independientemente de su nacionalidad o país de origen.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han acordado importantes instrumentos jurídicos en defensa de los



derechos de toda persona, mujeres, niños, pueblos indígenas, o bien, relativos a la lucha contra la discriminación, el racismo y la intolerancia, que en conjunto son aplicables a los trabajadores migrantes. Estos instrumentos forman un andamiaje jurídico, político y moral de gran alcance y valor para defender la dignidad y la vida de los migrantes y sus familiares, como la Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

Esta Convención, adoptada en 1990 y que entró en vigor el 1 de julio de 2003, deberá ser el instrumento fundamental para adecuar instituciones, leyes y políticas, así como para orientar el contenido de las negociaciones sobre migración entre los estados expulsores y los estados receptores de la migración laboral internacional. La Convención tiene como objetivo principal el establecer normas mínimas de aplicación universal sobre la protección de los trabajadores migrantes, especialmente del segmento más vulnerable, como lo es el de la mujer, el niño y el anciano, y también, de sus familiares, con o sin documentos. La Convención reconoce la igualdad de la trabajadora migrante con el trabajador, y considera a ambos como parte de una unidad social, como lo es la familia. La Convención hace explícita y directa la aplicación a los trabajadores migrantes de normas universales de protección relativas a derechos humanos, civiles, sociales, políticos, económicos, culturales y jurídicos, y a la vez, establece al respecto la obligatoriedad de respetar tales derechos por parte de los estados de origen, de tránsito y de destino.

# 7

**Francisco  
Armando  
Castillo  
Linares**

**El Táchira, una  
región geomental:  
política, economía  
y sociedad a finales  
del siglo XIX**

**Francisco Armando Castillo Linares**

Historiador. Egresado de la Escuela de Historia de la Universidad de Los Andes. M. Sc. en Ciencias Políticas. Profesor adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes, Táchira.

*E-mail:* frankastillo\_4@hotmail.com

## Introducción

La región tachirense fue una de las zonas más importantes y además conflictivas de la Venezuela decimonónica. Importante porque a partir de la década de 1870, se convirtió en un emporio económico por la bonanza cafetalera que explotó durante los últimos años del siglo XIX, lo que originó, junto con los desastres que causaba la guerra federal, una considerable migración de gente de los llanos, del centro del país. Y los del Norte de Santander (Colombia), llegaban por la oferta de tierras vírgenes para el cultivo del café y como mano de obra (jornaleros y escoteros) durante las cosechas del cafeto. Además, atrajo capitales por intermedio de las casas comerciales europeas (alemanas e italianas), y con ellas vinculación y comercio con Europa y los Estados Unidos de Norteamérica.

Por otra parte, por las dificultades geográficas (lejanía y falta de vías de comunicación) para tener estrechos lazos con el centro del país y Caracas, los tachirenses de buenos recursos, hacendados y comerciantes, y otros sectores medios de la población, mantenían casi una obligante relación económica, social y cultural con Cúcuta y Pamplona.

De la misma manera, esta cercanía con Colombia permitía el intercambio comercial, y a veces político, pues muchos inmigrantes llegaban al Táchira huyendo de las guerras civiles y también de las persecuciones políticas. Situación demográfica que creaba un abanico humano con una dinámica social de mucha movilidad en cuanto a relaciones culturales, políticas, sociales, demográficas, económicas, que difícilmente se veía en otra parte del país.

De igual forma, los conflictos políticos entre liberales y conservadores en los Andes creaban un ambiente de guerras civiles locales, que motivaban el desplazamiento de nacionales hacia la zona colombiana.

Era así como la historia local y la geografía confluían para crear una región con unas condiciones muy particulares en el entorno venezolano pre-petrolero.

Para la realización de esta ponencia hemos de recurrir a la investigación histórica regional y a la geohistoria, como disciplinas pertinentes al campo de estudio muy específico: las realidades locales vinculadas en el tiempo y en el espacio entre lo humano enmarcado en el campo de la estructura social, tal como la entiende el sociólogo Roberto Briceño-León:

Lo que une a los individuos de una sociedad es lo mismo que los diferencia. Son los nexos que se establecen en el trabajo, en la familia y en la política, quienes los relacionan de una manera diferenciada, y les asignan roles, esfuerzos, beneficios, privilegios, prestigios, y les deparan sueños y destinos distintos, las más de las veces, desiguales. La forma social que los une y los diferencia es lo que suele llamarse estructura social, la economía, los nexos de cultura, las relaciones políticas y administrativas, y otras instancias que dan vida a una determinada sociedad (R. Briceño-León, 2000:128).

En cuanto a los pasos previos de la investigación, hemos de recurrir a las fuentes primarias que existen en la hemeroteca del Salón de lectura y en la hemeroteca del Estado, donde reposan periódicos de la época, testimonios mudos del acontecer tachirense de ese período, tales como *El Ferrocarril del Táchira*, *El 27 de Abril*, *El Contador*, *El Eco de Occidente*, *El Federalista*, *Unión de la Cordillera*, *Unión Liberal*.

También recurriremos a fuentes secundarias que dan fe de lo ocurrido desde sus ópticas particulares, tales los casos de los trabajos de Ramón J. Velásquez, Pedro Cunill Grau, Arturo Guillermo Muñoz, Arturo Cardozo, Francisco Castillo y Emerio Fereira, Ramón Gonzáles Escorihuela, Gladis Niño, y fuentes primarias como el interesante testimonio del general Francisco Alvarado titulado: *Memorias de un venezolano del siglo XIX*, o de Domingo Castillo: *Memoria de Mano Lobo: sucesos y relatos de la época final de la influencia guzmancista*, así como innumerables trabajos referidos al tema, que de nombrarlos rebasarían las intenciones de esta investigación.

### **La región y la historia**

320

Comentaba nuestro insigne historiador y ensayista Mario Briceño Iragorry, que en Venezuela la historia y la geografía entraban por los ojos e iban hermandadas en una especie de mandato de la tierra. Con esta hermosa metáfora, quería hacernos conscientes a los venezolanos de la necesidad de estudiar al país y a nuestro pequeño espacio en el cual habitamos nuestra cotidianidad. Y no hay forma más expedita para esa aventura que internarnos en los tiempos acaecidos, y recorrerlos por los terrenos de la geografía.

La región tachirense siempre ha sido una zona muy particular, primero por formar parte de la frontera más dinámica de Suramérica, y segundo porque hasta las primeras décadas del siglo XX, era una región desvinculada y aislada del centro del país, que la llevaba a voltear su dinámica económica, cultural y política hacia el Norte de Santander (Colombia).

Cuando Guzmán Blanco asume el poder en 1870, tenía como norte controlar la conflictividad política que asolaba al país (desde la culminación de la guerra de Independencia), por los enfrentamientos de los dos sectores políticos que dividían a la sociedad: los liberales y los conservadores, y el señorío de los caudillos dueños de las distintas regiones que dividía la geografía de Venezuela. Una de las medidas que llevó a cabo fue la desintegración de los veinte estados surgidos de la Guerra Federal al unificarlos en nueve grandes estados.

Hasta ese momento, el Estado de Táchira era una entidad autónoma con respecto a los otros estados de la cordillera: Trujillo y Mérida, pero en el año de 1881, Guzmán, por medio de un mandato constitucional (Constitución de 1881), los unifica, y asumen el nombre de El Gran Estado Los Andes, cuya sede política-administrativa era Mérida. El Táchira pasó a ser una sección, al igual que Trujillo.

Sin embargo, ya en 1877, las fuerzas vivas de los tres estados abogaban por la unificación de la región en un solo Estado, tal como lo planteaban en la prensa de la época, por ejemplo el periódico llamado *La unión de la Cordillera*. En las tesis expuestas por los hacendados, políticos, abogados y comerciantes, figuraban los beneficios que tal paso traería a la región: acabaría en parte con el bandolerismo, con la anarquía política, aumentaría el comercio, la agricultura, la ganadería y el cultivo del café.

Es por esto que cuando Guzmán Blanco declara la unificación, ya existían estos indicios y necesidades. Fue así como desde 1881 hasta 1899, cuando el general Cipriano Castro lidera la llamada Revolución Liberal-Restauradora. En ese momento se desintegra el Gran Estado, y el Táchira, al igual que Trujillo y Mérida, recobran su antiguo estatus de la federación.

El Táchira también estaba unido al espacio geohistórico de la región histórica zuliana, por sus vínculos comerciales con el lago y puerto de Maracaibo y el Norte de Santander (Colombia), conformando un *hinterland* que, partiendo de las haciendas de café del Táchira, y por intermedio de las casas comerciales con sede en San Cristóbal, Rubio, Cúcuta y el puerto de Maracaibo, configuraban un circuito económico que daba vida a esta región.

Sin embargo, a pesar de mantener esos sólidos lazos comerciales, el Táchira continuaba siendo una región aislada del resto de Venezuela, y con escasas vías de comunicación, incluso con las diversas localidades de la región. Tal como nos lo comenta Arturo Guillermo Muñoz, “Los terrenos montañosos y la carencia de un adecuado sistema de transporte y comunicaciones constituyeron los factores principales que dividían al Táchira en dos sub-regiones: una unida estrechamente a Colombia y la otra con Mérida” (Guillermo Muñoz, 1972:87).

En el Táchira de ese entonces, parecía confundirse la historia con la geografía, en el sentido de lo intrincado de estas dos realidades. Olvidada por lo inescrutable del espacio selvático, la región vivía aislada del resto del país, sin caminos para trasladarse a la capital, y los que se atrevían a viajar tenían que hacer el suplicio por Cúcuta, de ahí por el río Catatumbo hasta el puerto de Maracaibo, para luego llegar a puerto extranjero, Curazao, y embarcarse hasta el puerto de La Guaira, y allí tomar el ferrocarril hasta la capital. Recordemos que la primera carretera que unifica a los Andes con Caracas es la trasandina, inaugurada en 1924 durante el mandato regional del general Eustoquio Gómez.

Doble aislamiento, que obligaba a los tachirenses a mirar hacia Colombia; de allí que desde los tiempos coloniales, esta región siempre fue parte junto con Mérida y parte del Zulia de la llamada Provincia de Maracaibo, incluida en la jurisdicción de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá, perteneciente al Nuevo Reino de Granada.

En cuanto a la historia, estuvo en gran medida determinada por la lejanía y el aislamiento del centro de poder nacional; cuestión que marcaba una línea

política diferente del resto del país. Por ejemplo, las causas y la naturaleza de las contiendas armadas, nada tenían que ver con los conflictos y el odio social que determinaba las guerras del centro. En el Táchira no existió el gran latifundio que generó el particular caudillismo trujillano y del centro del país. Al no existir la gran propiedad, suavizaba la estructura social y los rencores de pobres contra ricos, que se confundían en las banderías políticas de liberales y conservadores de las guerras del centro (*véanse* por ejemplo las consignas de la guerra federal: “Muera el ganado, mueran los blancos, muera el que sepa escribir”; “federación o muerte”). En el Táchira, a pesar de que las guerras formaban parte de la cotidianidad, no tenían un origen racial ni de odio de clase, como diría el historiador Federico Brito Figueroa.

El Táchira estuvo muy vinculado a la dinámica histórico-política del acontecer colombiano, donde las guerras civiles, teñidas por tintes ideológicos de liberales y conservadores, era cuestión del ambiente de la región. Muchos tachirenses participaban en aquellas guerras, al igual que muchos colombianos hacían de la región su campo de accionar político, y participaban en los conflictos políticos, a través de la prensa, la cátedra y la guerra. Es decir, era una región (Norte de Santander-Colombia y el Táchira-Venezuela), que parecía que sólo la dividían los límites políticos-administrativos de cada país.

### **Sociedad, cultura y geografía**

322

El Táchira, a finales del siglo XIX, fue una región con una movilidad social muy ligada a la economía cafetalera y la ganadería. Se establecieron relaciones de producción de corte capitalista, que la diferenciaban del resto del país. Existía la circulación monetaria, los trabajadores de las haciendas cobraban su salario, cuestión que permitía un incipiente mercado interno (diferente del centro del país donde los peones cobraban con fichas). No existía la explotación que prevalecía en el centro, por lo que muchos investigadores señalaban y señalan la inexistencia de sectores o muy ricos o muy pobres. Francisco Alvarado, testigo de la época nos comenta al respecto:

En San Cristóbal, como en todo el Táchira, no hay realmente hombres que pudiéramos llamar exactamente ricos, pero tampoco hay mendigos; en grado mayor o menor, la mayoría posee su propia tierra, casa y cosecha que satisface sus modestas necesidades, y aún más, hay empleo lucrativo para todos en la preparación de café, aun para los más desafortunados. (Alvarado, 1972:147).

Estos leves desniveles sociales generaban una particular manera de relacionarse, que a veces rayaba en el igualitarismo (impensable en Mérida o Trujillo). Por ejemplo, el caudillismo trujillano era hereditario, fenómeno histórico-social y político muy particular. Como nos comenta Domingo Alberto Rangel: “Es el

caudillismo terrateniente cuya fuerza viene de la intangibilidad de un orden basado en la extracción de la renta" (1974:59). En el Táchira, el caudillo será muy particular, diferente al de Trujillo, al de Mérida y al del resto del país:

El Táchira de las postrimerías del siglo XIX se organizará alrededor de un caudillo. ¿Pero el hombre que logre compactar la voluntad de la región, será igual a los caudillos federales cuya garra se extiende hasta los albores del siglo XX? (se pregunta el autor) Era imposible esa copia, socialmente imposible. El Táchira no tenía una masa rural irredenta, a la manera en que ella lo era en el resto de Venezuela. Evidentemente, el nivel de vida de la población campesina del Táchira superaba con holgura a las demás regiones del país (Domingo Rangel, 1974:57).

Otro aspecto para tomar en cuenta a la hora de la reconstrucción histórica del Táchira tiene que ver con el uso desafortunado de las armas por parte de sus habitantes, rasgo de la cultura de guerra que existía en todo el país y en particular en esta zona, donde el porte de armas era señal de hombría. Las armas estaban ligadas a la cotidianidad del tachirense: para celebrar fiestas, para defenderse de los bandoleros de caminos, para recuperar el honor perdido.

La posesión y porte de armas alcanzaba a todas las clases sociales y constituía tal vez la expresión más vivida de igualdad en la frontera del Táchira. Los rifles y los revólveres se vendían en pueblos y tiendas rurales en toda la región, y cuando el gobierno intentaba prohibirlo, las armas continuaban la disposición de los tachirenses como contrabando de Colombia. Los peones en las haciendas, así como los caballeros de San Cristóbal, andaban armados (Guillermo Muñoz, 1974:80).

Otro aspecto que cabe resaltar en esta parte del trabajo se refiere a la presencia de inmigrantes colombianos en la sociedad tachirense, que de una u otra manera se integraban a la dinámica social, y ejercían influencia política e ideológica de acuerdo con el lugar que ocupaban en la sociedad. Podían ser liberales o conservadores, que venían huyendo de su país de origen, y en esta tierra ejercían como maestros, artesanos, periodistas, militares, curas, odontólogos, zapateros, albañiles, etc.

Ejemplo de esta inmigración que será historia en los anales de la historia de la región, es la presencia, a finales de los años ochenta, del panfletista, novelista, liberal, heterodoxo, que se decía enemigo jurado de los curas y enemigo personal de Dios.

En el momento de su irrupción en el Táchira es la lengua más viperina, el talento más irreverente y la bohemia más inconforme de Colombia. Dentro del liberalismo representará, junto con Uribe Uribe, lo más avanzado e intransigente. Se siente enemigo personal de Dios, suerte de Anti-Cristo colombiano. Por ello desafía a todas las dignidades eclesiásti-



cas con un desparpajo de espectador de corrida de toros (Domingo Rangel, 1974:49).

Y así como el terrible colombiano liberal Vargas Vila, se asentaban en la ciudad otros emigrados, los cuales se dedicaban a la labor periodística o a impartir clases a la juventud, inflando a estos sectores de la cátedra radical del liberalismo o del conservatismo, que por cierto se diferenciaban radicalmente de nuestros liberales y conservadores en el sentido de la toma de posición ideológica, pues nuestros políticos criollos, más que ideólogos de tales doctrinas europeas, fungían como políticos de oportunidad. En este sentido, en nuestro país se seguían más las consignas y los hombres que a las ideas.

Durante la guerra civil colombiana de 1885, y a lo largo de todo el resto del siglo, el Táchira sirvió como refugio salvador para los exiliados liberales que huían de la represión conservadora (...) Enseñar en las escuelas y colegios del Táchira fue la forma de ganar el pan estos exiliados de excelente formación cultural y escasa fortuna (Guillermo Muñoz, 1985:172).

Es importante señalar que el proceso de inmigración y expansión fronteriza se remonta a la época de la Independencia, y continuó inalterable hasta los últimos días del siglo. Las guerras del centro del país empujaban migraciones internas, que huían de los terrores de la guerra federal (1859-1863); así mismo, sirvió como polo de atracción el auge cafetalero:

324

El desarrollo de la industria del café durante las décadas siguientes al final de la guerra federal, atrajo una nueva ola de campesinos, la cual llegó al máximo durante la explosión cafetera de los 1880 y 1890. La población total se elevó de 83.521 habitantes en 1881 a 101.709 en 1891, con sensible incremento en la zona cafetera occidental dominada por San Cristóbal y Rubio. (Guillermo Muñoz, 1985:64).

Fue así como la colonización de las tierras vírgenes del Táchira tuvo como protagonistas a aquellos hombres que huían de las guerras, tanto del interior del país como de la hermana república de Colombia. "... las selvas y las montañas que rodean la región, fueron colonizadas por los grupos que llegaban regularmente procedentes de Colombia, de Europa y de diferentes partes de Venezuela". Muñoz (1985:66). Pero la mayor cuota de inmigrantes era procedente de Colombia. Para 1881, los extranjeros residentes en el Táchira sumaban 7.981 personas, de las cuales 7.712 eran colombianas (Censo oficial de extranjeros en el Táchira en 1881).

El colombiano se fusionó rápidamente con la sociedad tachirense, y su incorporación a la sociedad le fue facilitada por los innumerables matrimonios con mujeres de la región, lo que permitía la fusión cultural entre las dos regiones; tanto era así, que los viajeros colombianos de la época, cuando estaban en San Cristóbal, narraban que las costumbres eran idénticas. "... los tachirenses son muy pa-

recidos a los santandereanos; todo el mundo sabe que en Cúcuta las costumbres y la forma de comportamiento de los maracaiberos y los tachirenses predominan de tal grado, que la ciudad parece más venezolana que colombiana". (Isidoro Laverde Amaya, citado por Muñoz, 1985:67).

Los colombianos establecidos en el Táchira, además participaban en la elaboración de periódicos, dirigían centros culturales, colegios, escuelas; asimismo, ejercían su profesión como odontólogos, farmacéutas, comerciantes, y lo que resalta más en el desarrollo económico de la economía cafetalera fue la presencia de peones colombianos talando árboles en tierras vírgenes, tanto en San Cristóbal –como lo señalaban los colonizadores de Zúnuga y Chaucha al Arzobispo, referente a los límites de la parroquia: "*Hemos lentamente establecido granjas y haciendas de pequeño tamaño, en un territorio vacío, donde hasta ahora no habían autaridades civiles ni eclesiásticas. (...) Estas montañas (señalaban los vecinos) han sido pobladas por familias de San Cristóbal, de Táriba, de Colombia*" [subrayado nuestro] (Citado por Muñoz, 1985:71)– como en Santa Ana y Rubio, y transformándolas en tierras aptas para el cultivo del grano. Tal como lo señalaba un informe de la época: "...los intercambios fronterizos favorecen a Venezuela, ya que Rubio y Santa Ana han crecido en población y en producción, gracias a los numerosos inmigrantes colombianos" (Muñoz, 1985:68).

La presencia de colombianos en Rubio generaba tensiones en algunos sectores nacionalistas, que se quejaban a través de la prensa regional y caraqueña (*El Tiempo*). Este periódico denunciaba que durante la cosecha de café en Rubio, la mayoría de los trabajadores procedían de Colombia, señalando que era una aptitud antipatriótica el constante respaldo de Rubio a la inmigración de colombianos, pues estaban convirtiendo al Distrito en una zona de extranjeros (*El Tiempo*, 21 de mayo de 1897). Y desde Rubio los residentes defendían, por medio del periódico *El Tiempo*, la realidad económica y social de la región, y simultáneamente condenaban el ambiente social y político del centro del país:

Si durante el tiempo de la cosecha hay aquí una población de inmigrantes no menor de 3.000 colombianos, es porque hay trabajo, hay cosas que hacer. Es obvio que donde la gente está trabajando, no está pensando en traición; ellos no tienen la boca abierta esperando que el rico y poderoso les arroje migajas, ni tampoco tienen su dignidad lista para ser prostituida por algunas monedas. Cuando tres o cuatro mil personas vienen a esta localidad anualmente, es porque encuentran trabajo, son pagados. No vemos sea traición para la nación el fomentar una inmigración honesta y trabajadora (*El Tiempo*, 21 de mayo de 1897 citado por Muñoz, 1985:69).

Otra forma de vínculo con los santandereanos se logró por medio del comercio con los campesinos de la parte oeste del Táchira, pues al vivir cerca de la frontera

gozaban de ventajas comerciales especiales debido a las oportunidades del comercio ilícito. Tal como lo describía el administrador de la Aduana Nacional de San Antonio, cuando en 1882 se refería a ellos como comerciantes:

La ciudad colombiana de Cúcuta, con 12.000 habitantes, ofrece un mercado lucrativo para los productos agrícolas de nuestra zona fronteriza. Es inevitable que los residentes de Rubio, Capacho, San Antonio, Ureña, Lobatera y Michelena... lleven sus cosechas a esa ciudad. Ellos venden sus productos y , sacan ventaja del viaje comprando mercancía importada para sus familias. Estos comerciantes, que forman un cuarto de la población del Táchira, regresan entonces a sus casas a través de diferentes caminos montañosos... evitando la vigilancia de los agentes de las rentas federales quienes tratan de controlar el contrabando (Citado por Muñoz, 1985:72).

Por otra parte, muchos campesinos pobres llevaban sus cosechas a mercados locales, Tal como nos lo describe Nemesio Parada –un telegrafista que vivió sus años de mozo en San Cristóbal y Colón–, antes de partir con Cipriano Castro para el centro del país en la Revolución Liberal-Restauradora: “Llevaban para vender en el mercado de Rubio, San Cristóbal y Capacho: carne tocino y manteca de cochino, pollos, pavos y huevos, esteras, jabón, aceite de tártago, velas, sacos de velas, sacos de fiques, cestas de paja, sombreros” (Nemesio Parada, 1968:59-62).

326

En suma, la sociedad tachirenses del siglo XIX configuraba una realidad muy particular por todas las variables que la atravesaban: la geografía, la historia, la zona fronteriza, la economía del café, la inexistencia de grandes desniveles sociales, el auge comercial con Colombia y las casas comerciales, la presencia de inmigrantes, el circuito económico con el departamento de Norte de Santander y Zulia, la particular forma de hacer la guerra y la política. En fin, la sociedad tachirenses estuvo apuntalada por factores capitalistas que creaban un ambiente de ciudad comercial, moderna en cuanto a ideas, prensa, salarios, relaciones laborales, que nada tenían que ver con las realidades casi feudales de las regiones del centro del país.

### **Política y guerras civiles**

Tal como lo hemos venido señalando, la peculiar distribución geográfica del Táchira en dos zonas, la oriental y la occidental, la cercanía y nexos con el departamento de Norte de Santander, la vecindad con los llanos de Barinas y Apure –que genera un clima social y una situación política y económica que la diferencia de Trujillo y Mérida–, la presencia de exiliados liberales y conservadores colombianos, la inexistencia de latifundios cafetaleros, la inexistencia de una irredenta masa campesina dispuesta a seguir ciegamente a un caudillo (caso Trujillo y resto del país), la bonanza económica producto de la explotación cafetalera, la inexis-

tencia de relaciones de trabajo precapitalistas, la presencia de un incipiente mercado interno, todo ello hacen del Táchira, una región singular en el cuadro de los veinte estados que formaban la República Federal.

El historiador Ramón J. Velásquez nos trae la voz del general Juan Vicente Gómez, quien recuerda las guerras civiles en el Táchira de la siguiente manera:

La gente de ahora no sabe lo que es la guerra y creen que la guerra no es más que las tropas y las matazones. Pero las matazones no es sino una de las cosas de la guerra, porque la guerra acaba con todo. (...) en el Táchira la llamábamos la chispa porque es como la candela en el monte seco, los campesinos que oían la palabra se enmontaban y no volvían a trabajar las labranzas y dejaban solas a las mujeres, porque (...) si no se lo llevaba reclutado el gobierno, lo agarraba la revolución (Ramón J. Velásquez, 1989:133).

En los Andes, la política se confundía con la guerra, y ésta con las consignas de los sectores en pugna: liberales y conservadores, las cuales pasaban del calor de la ideología a los pleitos domésticos por:

Cuestiones electorales: fueron una importante variable de perturbación política; no había proceso electoral que no desencadenara en pleitos entre los grupos rivales y culminara en conflictos armados.

Pleitos entre pueblos rivales: la rivalidad entre pueblos vecinos, disfrazada luego en liberales y conservadores, se tipifica en el conflicto entre los dos Capachos. Cuando los residentes de Capacho se pelearon luego del terremoto de 1875, la comunidad se dividió en un pueblo de liberales, Capacho Viejo o Libertad, y un pueblo conservador, Capacho Nuevo o Independencia:

Aun las mujeres de los dos pueblos intercambiaban frases y actitudes provocativas, utilizando cintas en sus sombreros y vestidos con sus respectivos colores amarillos (liberales) o azules (los conservadores). En ocasiones estas mujeres, los lunes –que era el día de mercado en Capacho Nuevo– se insultaban, añadiendo expresiones gráficas con respecto a sus cuerpos. Se golpeaban, se halaban el pelo, se rompían los vestidos y algunas veces perdían los zapatos mientras la multitud las miraba complacida (Nemesio Parada, 1968:14-15).

Parece que este factor determinaba los conflictos armados entre los tachirenses, más aún cuando las milicias armadas –tanto de los revolucionarios como del gobierno– eran organizadas por las localidades, por lo que los ejércitos regionales reflejaban las alianzas de los grupos locales. Por ejemplo, los hombres del Cobre (pueblo liberal amarillo), siempre peleaban juntos en las guerras. Era algo normal estas rivalidades entre pueblos vecinos: los habitantes de Tenegá, San Miguel eran “chácaros” o godos, enemigos de los liberales que vivían alrededor de la laguna de García. De la misma manera, los habitantes de Queniquea (liberales) contra los de

San José de Bolívar, Río Bobo (conservadores o godos). Así también San José mantenía una actitud hostil con El Cobre, y hombres armados de machetes y palos periódicamente llevaban a cabo incursiones contra ese pueblo.

Peleas por el control de caminos y el derecho a cobrar peaje: eran las fuentes de más graves conflictos entre las localidades.

Disputas limítrofes en la jurisdicción civil: dado que ésta determinaba la población disponible para el servicio militar y para el trabajo en obras públicas, así como el número de las personas que podían pagar impuestos y legalizar operaciones mercantiles.

Disputas limítrofes en la jurisdicción eclesiástica: determinaba la riqueza e importancia de la iglesia parroquial, pues debido a las ferias comerciales que acompañaban a las fiestas patronales patrocinadas por la Iglesia, era un asunto de relevancia para todos los párrocos locales, como consecuencia de la expansión de la frontera del Táchira, pues los centros poblados se fundaban sin la supervisión del gobierno local, y los límites eran imprecisos (Muñoz, 1985:199).

La política y la guerra estaban entonces determinadas por estas rivalidades, que escapaban a los conflictos de poder que se suscitaban en el centro del país. El tachirense era un hombre eminentemente ligado a la política, y para él la guerra formaba parte de su cotidianidad. Nos comenta Nemesio Parada que el Táchira discurría diariamente entre guerritas locales en las cuales transcurrían los días, y el Táchira vivía bajo el signo de Marte y amenazas de invasiones por la frontera colombiana, fomentadas por los desafectos al régimen de turno, por lo que el gobierno mantenía fuertes destacamentos militares en sitios estratégicos y los movilizaba según las circunstancias, ya en plan de pelea o de inspección. (Parada, 1968:160).

La realidad de la guerra y la política no pasaba necesariamente por planteamientos ideológicos referentes a la organización del Estado o la economía, así como a otros aspectos de estructura social o religiosa, como sí sucedía en Colombia. En Los Andes se peleaba casi todos los días, valga la exageración.

Así mismo, se presentaban hechos de armas entre trujillanos y tachirenses o entre éstos y merideños. La cordillera, cual caja de Pandora de la política, no era bien vista por los gobernantes del centro, sobre todo después que los liberales amarillos tomaron el poder con Guzmán Blanco en la Revolución de abril de 1870. Y a partir de ese momento, cada vez que un conflicto ponía en peligro la estabilidad del Gran Estado de Los Andes, los gobiernos centrales enviaban delegados nacionales, militares, amigos personales del gobernante de turno con investidura para pacificar por las armas o el diálogo a la región. A estos generales liberales amarillos, nacidos en el centro o en oriente, Guzmán Blanco y Joaquín Crespo los mandaban a Los Andes, de tiempo en tiempo, para que se hicieran cargo del gobierno, y les daban autoridad para que impusieran el orden. Venían con sus tro-

pas embarcadas por Maracaibo y entraban por Mérida y después a San Cristóbal y a Trujillo, se encargaban del gobierno y se entendían con el jefe andino que estuviera alzado o amenazara con alzarse, bien fueran los Araújo, Baptista, Morales, Trejo Tapias o Medina, y acomodaban el gobierno y volvían al centro con los bolsillos llenos (Ramón J. Velásquez, 1989:135-136).

En suma, la guerra y la política, en Los Andes, estuvo por encima de las motivaciones ideológicas y los conflictos de carácter social y racial, lo que generaba un escenario muy particular que se le sumaba a la singularidad del Táchira de mediados y finales del siglo XIX.

### **A manera de conclusión**

El Táchira durante el siglo XIX se diferenció de Mérida y Trujillo, así como también del resto del país, por su particular conformación geohistórica, y su estrecha vinculación con el departamento de Norte de Santander (Colombia). Casi aislado de la capital, buscaba salidas hacia el exterior por medio del puerto de Maracaibo, y se vinculaba estrechamente con Colombia. Además, en su seno tuvieron cabida inmigrantes de diversos países, los cuales apuntalaron con sus actividades su devenir económico y social y, en parte, la política.

Por otra parte, la singularidad tachirense creaba escenarios de conflictividad político-militar que en nada se parecían a los hechos de armas del resto del país. Así también los habitantes tachirenses gozaban de un nivel de vida, impensable en muchas regiones del país.

Región económicamente activa, productora de los recursos monetarios de los cuales se beneficiaban los gobiernos centrales, el Táchira mantuvo una solicitud permanente a los mandatarios del centro, de mayor atención monetaria para un funcionamiento cónsono con sus aspiraciones como región productora de riquezas; petición permanente de los sectores emergentes en el campo del pensamiento y de la política, que traslucían una atmósfera de disponibilidad política y de orden para la conducción de las riendas del país, como lo lograron durante las primeras cuatro décadas del siglo XX.

En suma, en el caso del Táchira, la realidad geográfica e histórica se puede decir que hilvanó un espacio digno de estudio por los pormenores que permiten hablar de una singularidad política, geográfica, social, cultural, demográfica, económica y de guerras civiles.

### **Bibliografía**

- Alvarado, Francisco, 1961. *Memorias de un tachirense del siglo XIX*, Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Briceño-León, R., 2000. *Hilos que tejen la vida social. Venezuela Siglo XX. Visiones y testimonios*, tomo I, Caracas, Fundación Polar.

- Amado, Anselmo, 1974. *Gente del Táchira*, Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Cunill Grau, Pedro, 1993. *Guzmán Blanco y el Táchira*, Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Ferreira, E. y Castillo F., 1995. "La guerra del 92 en los Andes: los hombres y la política en el siglo XIX venezolano". Trabajo de ascenso. San Cristóbal (Táchira), Universidad de los Andes, Núcleo Universitario del Táchira, octubre.
- Guerrero, E., 1964. *El Táchira físico, político e ilustrado*, Caracas, Editorial Temis.
- González, E. Ramón, 1994. *Las ideas políticas en el Táchira de los años 70 del siglo XIX*, Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Muñoz, Arturo, 1985. *El Táchira fronterizo. El aislamiento regional y la integración nacional en el caso de los Andes (1881-1899)*. Caracas, Biblioteca de autores y temas tachirenses.
- Niño, G., "El Gran Estado Los Andes: formulación y formación de un proyecto político-administrativo, 1870-1881" (Avance de investigación). Monografía inédita, Universidad Católica Andrés Bello.
- Parada, Nemesio. 1968. *Vísperas y comienzos de la revolución de Cipriano Castro*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Velásquez, Ramón J., 1989. *Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez*, Caracas, Ediciones Centauro.

330

#### **Fuentes hemerográficas**

- El Tiempo*, Rubio, septiembre, 1896.
- El Ferrocarril del Táchira*, San Cristóbal, 1891-1893.

# 8

Ramón Alí  
Mogollón  
Zambrano

**Los ejes viales  
en la colonización  
y desarrollo del  
espacio fronterizo:  
impacto ambiental  
e importancia  
geoestratégica  
(Piedemonte andino  
lacustre del occidente  
venezolano)**



**Ramón Alí Mogollón Zambrano**

Geógrafo. Egresado de la Escuela de Geografía de la Universidad de Los Andes. M. Sc. en Educación, Mención Enseñanza de la Geografía. Profesor adscrito al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes, Táchira.

*E-mail:* [ralimo@hotmail.com](mailto:ralimo@hotmail.com)

**La situación geográfica del Estado de Táchira**, ubicado en la parte más occidental del territorio venezolano y asentado sobre el eje cordillerano, le condenó al aislamiento nacional e intrarregional. Lo quebrado del relieve, la carencia de un adecuado sistema de comunicaciones y de vías internas, determinaron una gran dificultad para comerciar internamente, con el propio país y con el exterior.

Similar situación presentan los departamentos de Norte y Sur de Santander en el oriente colombiano, cuya vía más expedita de salida y comercialización fue a través de las tierras bajas del lago de Maracaibo. Esta depresión constituye una unidad fisiográfica que envuelve a dos nacionalidades y se convierte en la alternativa válida para salir del confinamiento. Por estas sobradas razones, la historia comunicacional de las dos regiones ha estado aparejada a través de los procesos regionales comunes. Se trata entonces, de una sociedad de fronteras, en el sentido de que es un espacio secularmente muy activo.

El sector suroccidental de la depresión del lago de Maracaibo fue hasta hace pocos años un territorio poco apto para el soporte y desarrollo de asentamientos humanos. La vasta selva pluvial, la intemperancia climática y las múltiples endemias tropicales, fueron limitantes muy evidentes en su devenir histórico.

El desarrollo de las comunicaciones fue muy lento y coetáneo al desarrollo de ambos países: caminos y trochas precolombinas, caminos de agua, caminos de herradura, ferrocarriles y carreteras.

Al norte del Táchira, en la depresión del lago de Maracaibo, se encuentran las planicies húmedas y selváticas, que por su espesa vegetación y las condiciones de insalubridad eran consideradas como impenetrables. Los únicos caminos eran las trochas, los incipientes caminos indígenas y los "caminos de agua".

Los pueblos precolombinos que habitaron esta región acondicionaron y construyeron caminos con fines económicos y bélicos. Existía una red primitiva que de alguna manera integraba el incipiente territorio. A la llegada del conquistador, esta red se utilizó en la conquista y dominación por parte de la metrópoli.

En las etapas precolombina y de conquista, los indios motilones extendieron su dominio en las tierras bajas y territorios de los que son actualmente los departamentos de Norte y Sur de Santander de Colombia, así como en los estados de Táchira, Mérida y sur del Estado de Zulia en Venezuela.

Desde el siglo XVI, el río Zulia fue una ruta natural, antes que el Magdalena, entre Pamplona y España. Dice Fray Pedro Simón que "por los años 1590, solían venir las Casas de Castilla a esta ciudad por la Laguna de Maracaibo y el río Zulia" (Febres, 1963). Desde 1578 se establecieron los puertos de Los Cachos y San Buenaventura en el citado río, apoyados por un camino de recuas que se iniciaba en la ciudad de Cúcuta.

En este sentido, los caminos de agua cumplieron un papel importante en la conquista y en la penetración territorial. Al respecto, Manuel Donis Ríos señala que:

Con la finalidad de asegurar las comunicaciones por los ríos Táchira y Zulia con el Lago de Maracaibo y viceversa, además de contener a motilonos y chinatos que amenazaban a la ciudad de La Grita, Antonio de los Ríos Jimeno, firmó capitulación con la Audiencia de Santa Fe en 1636, confirmada como hemos señalado en 1640. Para cumplir con los objetivos señalados, el capitulante fundó en 1662 el poblado de San Faustino dentro de los términos de la Villa de San Cristóbal, en la Gobernación de Mérida y La Grita (M. Donis, 2001).

En cuanto al aislamiento regional, Julio Febres Cordero, en prólogo a Tomás Castilla, resalta algunas de las características del hombre del Táchira: “El Táchira se ahogaba dentro del pétreo marco de las montañas. Aislado, sin vinculaciones con el resto del país, vivía como segregado del conjunto nacional. Esa incomunicación, no obstante, acendró los valores de la nacionalidad, la conciencia de patria” (Febres, 1963).

El avance tachirenses hacia el lago de Maracaibo se inicia con la fundación de Puerto Madera, emplazado en las riberas del río Umuquena, curso de agua que cruza la llanura meridional del lago para llegar al río Escalante, en el asentamiento marabino de Santa Cruz del Zulia. Esta penetración explica el nacimiento de pequeños caseríos que van apareciendo a lo largo de esa ruta: La Fría, Borjó, Carira, Caquetirra, La Blanca, La Arenosa.

334 En 1792 y 1802, los alcaldes de La Grita, Juan Antonio Contreras y Antonio Gil, procedieron a la limpieza del camino que desde esa población conducía hasta Santa Cruz en el río Escalante y Santa Rosa de Arenales.

Domingo Alberto Rangel califica al Táchira de típica sociedad de frontera, en el sentido de la sociología norteamericana, que entiende como frontera “aquellas regiones que lindan con las tierras vírgenes y en cuyo seno van levantándose fuerzas que concluyen por incorporar el matorral al patrimonio del hombre” (Rangel, 1975). Abrir espacios para las sementeras de café fue práctica habitual del siglo XIX en los estados andinos. Más tarde, y hasta el presente, se siguen roturando los piedemontes andino llanero y andino lacustre, con fines agropecuarios.

Mérida comparte con los tachirenses una ruta hacia el lago de Maracaibo que termina en Puerto Escalante, en las riberas del río homónimo. Este río cruza los límites de los estados de Táchira, Mérida y Zulia, y era, para la época, navegable en temporadas de mayor estiaje. La ruta merideña parte de Tovar, pasando por Zea y entrando a territorio tachirenses en la localidad de Las Tiendas, donde entronca con la ruta que viene de San Cristóbal y La Grita. La exigüidad de las exportaciones, aunada a las condiciones de insalubridad, frenaron el desarrollo del naciente puerto fluvial.

En los albores del siglo XIX, el antiguo asentamiento de Lobatera busca una ruta más expedita al lago de Maracaibo para sacar sus mercaderías, iniciándose así

un importante movimiento pionero hacia el valle del Lobaterita, curso inferior del río La Grita y márgenes del río Zulia. Estos colonos fundan San Juan de Colón y, en la década de 1830, caseríos como La Fría, el puerto de Guaramito y Puerto Guamas. La ruta más directa al río Catatumbo se iniciaba cerca al poblado de Colón. El camino de herradura descendía hasta llegar a Puerto Guamas, en las riberas del río La Grita.

Aprovechando el abra cordillerana, se había trazado un camino de recuas desde La Grita hasta el caserío de La Fría, buscando Puerto Guamas, para lograr salir al lago de Maracaibo. Este camino, de difícil trazado, que se enlazaba con otros del eje montañoso, permitía la salida de mercaderías de la propia ciudad de La Grita, Pregonero, El Cobre y Seboruco.

Arturo Guillermo Muñoz, en su interesante trabajo *El Táchira fronterizo*, aborda el problema del aislamiento regional y las dificultades que el confinamiento geográfico oponían al desarrollo y colonización. Plantea la existencia de dos unidades regionales: el Táchira occidental y el Táchira oriental.

El Táchira occidental, de mayor prosperidad, operaba por la llamada ruta comercial colombiana, que se originaba en Cúcuta y llegaba a Puerto Villamizar. Nótese que esta vía ingresaba nuevamente en territorio venezolano a través del río Catatumbo, para llegar al puerto anhelado de Maracaibo.

El acceso a esta vía para el Táchira oriental era largo y penoso. Siempre se buscó una salida al lago de Maracaibo a través de las tierras bajas del piedemonte andino lacustre, que acortara la distancia hasta el río Catatumbo. Los caminos de herradura entre San Juan de Colón y Puerto Guamas eran muy difíciles y penosos para arrieros y viajeros. Similar situación ocurría con el camino que desde La Grita conducía a La Fría y Puerto Guamas. Por otra parte, el miedo al paludismo y la fiebre amarilla estaba a la orden del día para los que se aventuraran a transitar estas vías. Testimonios de esta realidad se recogen en las cartas que José Gregorio Villafañe envía al presidente Antonio Guzmán Blanco entre 1870 y 1880 (P. Cunil, 1960).

En 1888, se concluye el ferrocarril que remplazaba al viejo camino de herraduras entre Cúcuta y Puerto Villamizar. Esta situación hizo que esta ruta fuese especialmente ventajosa. Pasajeros y carga eran transportados en trenes, para luego trasbordar en canoas y vapores que entraban en territorio venezolano, para llegar al puerto de Encontrados en el Estado Zulia.

El tren desplazó a mulas y piraguas, comenzando de manera evidente el proceso civilizador y la consiguiente intervención del medio físico. Con la deforestación hecha en las cabeceras de las cuencas del río Zulia y sus tributarios, disminuyeron los caudales, que a la larga comprometieron la navegación fluvial. Esta misma situación se presentó en Puerto Guamas, cuando las aguas del río La Grita comenzaron a disminuir por el mismo efecto.

El 31 de diciembre de 1892, apenas cuatro años después de inaugurarse el ferrocarril de Cúcuta, Benito y Juan Roncajolo contrataron la construcción de una vía férrea entre Encontrados y La Fría. Este contrato fue aprobado por el gobierno nacional el 25 de mayo de 1894. En junio de 1913 se autorizó la prolongación de la vía hasta Estación Táchira, hoy San Félix. Los trabajos se concluyeron el 25 de marzo de 1915, y se pusieron en servicio al público el 20 de septiembre de 1916.

Se presentaron controversias muy fuertes que involucraron a gobiernos y a dirigentes de los dos caminos de hierro. Los comerciantes colombianos cucuteños hostilizaron tenazmente a la sociedad encabezada por los hermanos Roncajolo, porque tenían prácticamente monopolizado el tráfico comercial de la zona de frontera. Por otra parte, el Táchira occidental prefería seguir comerciando por la ruta colombiana, y el ferrocarril de Cúcuta se extendió hasta la propia frontera. Luego de escaramuzas y solicitudes, el 2 de agosto de 1937 se conectaron el Gran Ferrocarril del Táchira y el de Cúcuta, por un ramal entre Orope y Boca de Grita, a través de Puente Unión.

El motor de combustión interna desplazó los ferrocarriles de ambos países al generalizarse el uso del transporte automotor. En la década de los sesenta, agonizó la iniciativa ferrocarrilera y se trazaron vías modernas que, aparejadas al progreso, cambiaron los esquemas viales existentes.

336

Al mismo tiempo que se ejecutaban estos cambios en la infraestructura vial, se implementó un programa de saneamiento ambiental que, al erradicar enfermedades endémicas como el paludismo y la fiebre amarilla, permitieron la colonización de estas feraces tierras.

Venezuela suscribió el proyecto panamericanista de construir una carretera hemisférica que conectara el continente. Se cumplió a cabalidad tal compromiso, y en el año de 1956, las autoridades venezolanas inauguraban la flamante carretera Panamericana, desde San Antonio a Caracas.

La construcción de esta vía causó un impacto real en el desarrollo de este territorio fronterizo. Comenzó, entonces, un desenfrenado ataque al medio físico natural, que en muy poco tiempo acabó con las reservas forestales de la zona, para establecer potreros que propiciaron un desarrollo fundamentalmente pecuario, en tierras que tienen vocación agrícola.

Visto este análisis histórico del poblamiento y la intervención territorial, se comienza a sentir el impacto que ejerce la mano del hombre sobre estos ambientes, hasta el momento, poco intervenidos.

Una revisión general del medio físico indica que la depresión sedimentaria lacustrina corresponde a la planicie que hace parte de la cuenca del lago de Maracaibo. Se trata de una fosa de hundimiento cuyo origen está relacionado al levantamiento de los Andes, ocurrido a finales del Terciario, cuando se separó definitivamente de la cuenca occidental llanera. La totalidad de la depresión está

constituida de sedimentos cuaternarios, tanto del Pleistoceno como del Holoceno, los cuales son básicamente de origen fluvial.

El piedemonte septentrional andino lacustre es una superficie alargada que arranca en los límites con Colombia en el valle del río Táchira, hasta el sector comprendido entre los llanos de Monay y el comienzo de la depresión de Carora. Entra en contacto con la llanura fluvio-lacustre del lago de Maracaibo a través de colinas redondeadas, bajas y de suaves pendientes formadas por sedimentos pleistocénicos antiguos. Existen abanicos torrenciales cuaternarios que conservan su forma original, que se contactan con la llanura de desborde fluvio-lacustre.

Las precipitaciones mínimas alcanzan los 1800 mm y las máximas llegan a 3800 mm. La temperatura media anual oscila entre una máxima de 27,5°C y una mínima de 22,4°C. Esta precipitación es abundante durante todo el año y presenta cierta homogeneidad en la distribución de los promedios mensuales. Se nota la influencia de las masas de aire (alisios del NE) que se engolfan en toda la depresión del lago de Maracaibo. La variación térmica de la temperatura es muy marcada a lo largo del día, y la alta humedad relativa propicia un clima sofocante durante todo el año.

La vegetación primaria que ocupaba este territorio fue prácticamente devastada, y ni siquiera se aprovechó su riqueza maderable. La tala y la quema dieron buena cuenta de tanta riqueza, la cual se enmarca en el llamado bosque húmedo tropical. La cobertura vegetal actual se describe como una asociación de bosques en diferentes grados de intervención antrópica, pastizales en diferentes combinaciones y cultivos, y sucesiones como matorrales y bosques dispersos.

La presencia del bosque inhibe el escurrimiento laminar y sirve de barrera a la erosión pluvial. Sin embargo, los suelos de buena calidad están sujetos a un proceso violento de deterioro y la cobertura, fundamentalmente de gramíneas, que no cumple un papel protector.

Es tiempo de concebir un nuevo enfoque que asegure un desarrollo sustentable, y que las nuevas propuestas integradoras tomen en consideración una política conservacionista que coadyuve al fortalecimiento de los planes de integración binacional, regional y subregional.

Como colofón, se puede señalar que el vasto territorio ocupado por el piedemonte andino lacustre constituye una unidad donde los encuentros y la convivencia de dos nacionalidades han tenido asiento y relación continua en todos los ámbitos de la actividad humana. Cabe apuntar que buena parte de los colonos y la mano de obra de la región fronteriza llegaron de la vecina República de Colombia, y en la búsqueda de mejorar sus condiciones socioeconómicas, apuntalaron el desarrollo de tan importante región.

## **Bibliografía**

- Cunil Grau, Pedro, 1960. *Guzmán Blanco y el Táchira*, Caracas, BATT N° 2.
- Donis R., Manuel, 2001. *El territorio de Venezuela. Documentos para su Estudio*. Caracas, UCAB.
- Febres Cordero, Julio, 1963. *Datos para la historia económica del Táchira*, Caracas, BATT.
- Murguey G., José, 1975. *Controversia colombo-venezolana en la construcción del Gran Ferrocarril del Táchira*, Caracas, BATT N° 90.
- Rangel, Domingo A., 1975. *Los andinos en el poder*, Caracas, Ed. Vadell Hnos.
- Villafañe, José, 1993. *Apuntes estadísticos del Táchira*, Caracas, BATT N° 114.

# 9

Camilo  
Ernesto  
Mora  
Vizcaya

**La radio  
comunitaria en la  
región fronteriza  
de la cordillera  
andina colombo-  
venezolana:  
identidad e  
integración  
(Caso Delicias,  
municipio Rafael  
Urdaneta, Estado  
de Táchira, Venezuela)**



**Camilo Ernesto Mora Vizcaya**

Licenciado en Letras. Egresado  
de la Universidad de Los Andes. Profesor  
adscrito al Departamento de Educación  
Básica Integral de la Universidad  
de Los Andes, Táchira, Venezuela.

*E-mail:* vizcayaernesto@hotmail.com

## Introducción

El presente trabajo forma parte de un avance de investigación que hemos emprendido hace tres meses sobre “La radio comunitaria en el Táchira”; en tal sentido, es una aproximación a un estudio que aún desarrollamos y que pretende servir de base para el papel de la radio comunitaria en la identidad y la integración de la región fronteriza.

Vivimos tiempos de globalización, proceso que amenaza a las culturas locales si no se asume con respeto y sin temores. La globalización, en su sentido económico, al parecer, impone a los países de la periferia una suerte de grilletes, que los circunscribe a convertirse en una fuente de mercado cautivo para las industrias culturales de los países industrializados o del centro; en este caso, de las ideas unidimensionales de esa suerte de valor de cambio, en la que la cultura se convierte en un bien más de consumo publicitario y también de homogeneización, como bien lo señala Octavio Getino, en su trabajo sobre industrias culturales y globalización, aparecido en la revista *Chasqui*:

Aunque el objetivo principal de estos procesos de transnacionalización sea el de lograr una mayor rentabilidad en materia de inversiones, subyace también un afán de no menor importancia: el control de la producción y las ofertas de contenidos simbólicos. Precisamente aquellos que pueden contribuir a legitimar los propósitos globalizadores de la economía (Getino, 1999, 67:12).

Esta situación ha traído como consecuencia el temor a que la cultura local de cada pueblo desaparezca, produciendo el fin de una democracia cultural:

La gravedad de esta situación radica, a diferencia de lo que ocurre en otras industrias, en su incidencia sobre la cultura local (ideología, educación, religión, memoria, valores, artes, etc.); atenta cada vez más contra la democracia cultural, sin la cual no puede existir una verdadera cultura universal, por cuanto el valor esencial de ésta radica precisamente en la complejidad antes que en la simplicidad; en la diversidad y no en la uniformidad (*Ibid.*).

El hecho de poner en peligro el mundo de las representaciones y realidades culturales, propias de un grupo humano, nos lleva estudiar el papel de la radio comunitaria en la región fronteriza como expresión de la “cultura popular” y como vehículo para consolidar las identidades regionales, así como los procesos de integración latinoamericanos.

El concepto de identidad nacional aparece en los manuales de muchas de nuestras repúblicas latinoamericanas, siempre asociado al sentido de la patria, al territorio o a la historia de cada nación. La identidad connota la construcción de un sentimiento de unidad para un grupo humano en torno a un territorio, que lo hace diferente a otros. En el caso de nuestros países, la configuración de las identida-

des tuvo la particularidad de establecerse no por la influencia étnica, sino, como lo señala Francisco Simancas, citando a Pope: “En estas latitudes se desarrolló un sentimiento de identidad con relación a la necesidad de liberarse de España. Este sentimiento pudo haber servido para congregarse una pasión hacia la concreción de la hermandad latinoamericana” (Simancas, 2000, 70:241), pero ese latir surge además por la necesidad de crear en principio Estados Nacionales, en la división administrativa que tenía la metrópoli de sus colonias, y luego se va configurando la cultura nacional. Por ello algunos investigadores señalan que difícilmente se puede establecer una identidad única para América Latina; sin embargo, en el caso de algunos países del área andina, “pudiese existir una identidad histórico-cultural como consecuencia de su participación conjunta en el proceso de independencia” (*Ibid.*).

En este sentido, se considera que la identidad nacional es producto de la fusión de diversas culturas, de valores, instituciones y principios coloniales, que se integran con los que se originan en el proceso de independencia y que en cada país adquiere rasgos propios. Proceso que además no está acabado, sino que cada día se reconstruye, sin que lo percibamos, más aún cuando nuestras naciones viven una constante inmigración y emigración de sus pobladores, tanto al interior como entre las diferentes repúblicas, así como los extranjeros provenientes de otros continentes, que en el caso venezolano han dejado su impronta cultural en la alimentación, el lenguaje, la religión y los símbolos.

342

La integración es un elemento que en estos días de globalización ha adquirido una importancia no esperada hace cincuenta años, cuando nuestras repúblicas, en su afán por ser autosuficientes, emprendieron la política de sustitución de importaciones por productos nacionales, que eran fabricados con tecnologías traídas de los países desarrollados, pero que eran ya obsoletas. Al notar el fracaso de esa política de industrialización foránea y trasplantada, comenzamos a mirar al vecino, no como un enemigo, sino como un aliado que nos permitiera establecer vínculos comerciales, políticos y culturales más fuertes y productivos. Como lo señala Gustavo Villamizar: “Se cuestiona la concepción meramente espacial y rígida de la frontera, que se (sic) pone en vigencia la conformación de comunidades de países, va surgiendo de manera conjunta una revalorización de lo cercano, de lo propio, de lo particular” (Villamizar, 2001:21). La integración supone que cada país establezca reencuentro con los vecinos territoriales –también inquietudes y propósitos comunes–, pero manteniendo su idiosincrasia, su historia e identidad. Hace tiempo que se ha superado la concepción de la integración desde la perspectiva económica y política; ella es asumida, además, desde su dimensión cultural, el desarrollo integral y la democracia cultural. Tal postura permite establecer una unidad en la diversidad, es decir, reconocernos con problemáticas comunes o similares posibilidades de desarrollo, pero con identidades culturales

multifacéticas. En definitiva, la integración debe profundizar los aspectos culturales, educativos y comunicacionales para producir un desarrollo más armónico.

La integración constituye un reto para los medios de comunicación, porque su misión sería contribuir a establecer lazos comunicativos que promuevan la convivencia y permitan dejar de lado las actitudes chauvinistas y xenófobas, estableciendo un clima de colaboración sincera y llena de respeto, más aún, en momentos en que muchos de esos medios están en manos de intereses de transnacionales comerciales que persiguen sólo intereses privados. Es allí donde los medios pertenecientes al Estado y a los sectores comunitarios, incluidos también los del sector privado, deben contribuir al proceso de integración, manteniendo nuestras identidades como pueblos, pero asumiendo al otro como amigo en el desarrollo económico y cultural, que nos une en lazos indisolubles. El conocimiento de nuestros valores nos permite tener una mejor apreciación de nuestros vecinos.

El fenómeno de las radios comunitarias en Latinoamérica ya tiene un largo camino recorrido en su afán de conquistar un marco legal, que las haga merecedoras de un reconocimiento como gestoras de ciudadanía. Experiencias como la radio Sutatenza en Colombia en los lejanos años cuarenta y Acción Cultural Popular (ACPO), sirven de ejemplo para demostrar la inquietud de las comunidades en establecer medios radiales que ofrezcan espacio para manifestar sus inquietudes y tener voces en el espectro radioeléctrico. Pero, sobre todo, para establecer canales comunicativos en donde se reflejen sus necesidades, sueños y proyectos. Es, en definitiva, la oportunidad de educar a través de lo no convencional del sistema educativo de cada país. Luego tenemos la experiencia de las emisoras mineras en Bolivia, que crearon una red de radios en donde los sindicatos luchaban por las reivindicaciones de los obreros. Las características de estas radios fue la generación de programas para la participación de los mineros, y con ello romper el aislamiento de sus trabajos. Posteriormente, la Iglesia católica fomentó la creación de este tipo de emisoras con el objeto de incentivar la educación popular. Todo este movimiento ha venido consolidándose con la creación de la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc). Sin embargo, en muchos países, las radios comunitarias presentan serios inconvenientes por las siguientes razones: la falta de un marco legal que ampare sus funciones; no hay reglamentación ni disposiciones técnicas para la instalación de emisoras de baja potencia, y los empresarios de la radio comercial no aceptan este tipo de emisoras por considerarlas ilegales. Esta situación las coloca en una debilidad jurídica, y están expuestas a ser intervenidas por la justicia de cada país.

## **La radio comunitaria en la región fronteriza de la cordillera andina colombo-venezolana. Caso Delicias 88.9 FM “La Voz del Tamá”**

La región fronteriza en nuestro país, Venezuela, es sinónima de abandono y desatención por parte del gobierno central. La situación económica –caracterizada por la ausencia de programas de desarrollo, escasa oferta laboral, ausencia de instituciones educativas y un clima de inseguridad– ha propiciado la migración constante de las poblaciones interioranas del Táchira a la capital del Estado y su área metropolitana sin ninguna planificación, tal como lo reseña Gustavo Villamizar en su trabajo *Comunicación, provincia e integración* (2001). Además, la topografía de la región impide que la mayoría de las poblaciones reciban la señal radioeléctrica o sea defectuosa, con lo cual se aumenta el aislamiento cultural y comunicacional.

El municipio Rafael Urdaneta, del Estado Táchira, Venezuela, es una región fronteriza con la República de Colombia. Constituye una unidad territorial de características rurales, que se encuentra enclavada en el Parque Nacional El Tamá, lugar donde entra la cordillera de los Andes a Venezuela, y que constituye una fuente hidrográfica de mucha importancia ecológica. En sus 192 km<sup>2</sup>, se encuentra una variedad de pisos térmicos que van de los 6°C a 27°C. La población estimada es de 12.000 habitantes, distribuida en un pequeño núcleo urbano como Delicias, y varias aldeas ubicadas a lo largo de la línea fronteriza con el hermano país de Colombia.

344

Desde 1883, y por un período de seis años, Delicias formó parte del llamado “Territorio Federal Armisticio”, creado por el presidente Antonio Guzmán Blanco, que agrupó a los actuales territorios de los municipios Bolívar, Junín del Estado de Táchira y de Páez del Estado de Apure Venezuela.

En el caso del territorio que sirve de escenario para esta investigación, el flujo comercial en los municipios fronterizos de Herrán y Ragonvalia de la República de Colombia, con el municipio Rafael Urdaneta es muy significativa, de tal modo que es común y natural el que las familias acudan a los mercados de las cabeceras municipales, a los centros de salud e incluso a las escuelas del “otro lado”, independientemente de si se está en Colombia o en Venezuela. Podemos decir que es una micro-región económica y cultural con rasgos propios que la hacen interesante para realizar un estudio histórico-etnográfico en el futuro.

La situación en este sector de la frontera colombo-venezolana presenta serios inconvenientes para su desarrollo, a pesar de todo el potencial agrícola y turístico que ofrece. Son muchas las causas, así como los descuidos de los gobiernos de Venezuela y Colombia en mandar recursos a estos municipios: “El aislamiento y desatención que tienen los poblados fronterizos, sometidos permanentemente a fuertes presiones de orden político, militar, económico y delictivo, en razón de la altísima conflictividad que se vive al otro lado de la línea demarcadora, la cual, en no pocas ocasiones se ha trasladado a territorio nacional” (Villamizar, 2001:72).

Por ello Gustavo Villamizar propone la creación de estaciones radiodifusoras, en frecuencia modulada y de baja potencia, ubicadas en las poblaciones fronterizas, con el propósito de atender en materia comunicacional las fronteras venezolanas.

A partir de las características políticas, económicas y culturales del municipio Rafael Urdaneta, se presentó la inquietud de crear una emisora radial que permitiera fortalecer la identidad regional venezolana, además de servir de fuente de entretenimiento y medio participativo, así como de hacer presencia en la frontera con un medio que ofreciera la oportunidad de romper el aislamiento. Se crea entonces la emisora Delicias 88.9 FM, “La Voz del Tamá”, hace más de diez años. Pronto la radio se convertirá en un lugar para plantear las necesidades de la localidad, así como en un espacio para la integración cultural. En un comienzo, la emisora funcionó en la casa cural de la Iglesia de Delicias, luego en un anexo de la Alcaldía, para finalmente ubicarse en la Casa de la Cultura del pueblo. Actualmente, a raíz de la promulgación en *Gaceta Oficial* del Reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro (*Gaceta Oficial* N° 37.359 de fecha 8 de enero de 2002) de la República Bolivariana de Venezuela, la emisora se encuentra legalizando su señal y reiterando su carácter comunitario ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel). Es interesante señalar, en el caso venezolano, que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones ha ofrecido un fuerte respaldo a los medios comunitarios aprobando instrumentos jurídicos que avalen su trabajo, y recientemente la aprobación de un fondo de 4.200 millones de bolívares para créditos a estas fundaciones, además de impulsar la formación y el desarrollo de foros, festivales y encuentros de medios alternativos. Incluso el gobierno ha prometido habilitar un satélite por dos horas para las radios comunitarias. Ya existen planes para ampliar la cobertura de la radio comunitaria de Delicias, al mejorar la señal para llegar a las diferentes aldeas, doce en total, del municipio, con programas que formen, entretengan y fomenten la participación de los pobladores, en un horario que comienza a partir de las ocho de la mañana y culmina a las nueve de la noche. La emisora ha fomentado la participación de los comités de riesgo, las asociaciones de vecinos, las comunidades educativas, los grupos culturales y musicales, las juntas sanitarias, al igual que la de representantes de los poderes públicos, párrocos, políticos, visitantes, etc.

Como observamos, la participación de las organizaciones sociales es crucial para dotar a los actores que hacen vida en la frontera de espacios para ser escuchados y escucharse en una región que es la puerta a Venezuela. En este sentido, las teorías que mencionan el desarrollo de las localidades postulan que en el aspecto comunicacional: “Las organizaciones comunitarias despliegan su accionar en el ámbito de lo local y logran que sus tareas se potencien, construyendo redes y alianzas entre sí y con otros actores sociales. Las convergencias con múltiples organizaciones y ámbitos les otorgan mayor poder y representatividad para obtener re-

sultados favorables en las negociaciones” (Gerbardo, 1999:32). La radio comunitaria de Delicias ha permitido que las organizaciones sociales comiencen a asumir un papel de productoras de mensajes hacia temas que les son propios en la frontera, lo que conlleva además a seguir, quizás sin proponérselo, los postulados de la Declaración de los radioapasionados y televisionarios, en un documento de principios de las radios alternativas: “En estos tiempos de globalización y homogeneización crecientes, las radios y televisoras comunitarias y populares se convierten en espacios de participación ciudadana donde se expresan todas las voces y se defiende la diversidad de idiomas y culturas. El derecho a ser y pensar diferente, a tener gustos y aspiraciones distintas, se vuelve hoy un imperativo de la democracia” (Villamayor y Lamas, 1998:211).

En este marco de ideas, la Universidad de Los Andes, Táchira, ha colaborado a través de la Coordinación de Extensión y el Departamento de la Carrera de Comunicación Social, impulsando desde hace mucho tiempo la formación de jóvenes que operan y conducen esta emisora, por medio de talleres sobre guiones, producción y locución, iniciativas que han permitido fortalecer la calidad de la emisora. Por último, es de hacer notar que en esos cursos han participado representantes de las emisoras comunitarias de Herrán y Ragonvalia de Colombia, con los cuales se tienen muy buenas relaciones e intercambios, cuestión que nos lleva a decir que la frontera es una división de estados soberanos, pero culturalmente integrados por muchos rasgos e intereses y necesidades comunes.

346

En conclusión, el Estado de Táchira posee una de las fronteras más activas comercialmente en el continente americano, razón que la convierte en un eje de integración no sólo económica sino cultural. Ante esta situación, la radio comunitaria en la región fronteriza tachirense es, además de un instrumento de participación, un medio para consolidar la identidad cultural y propiciar la integración fronteriza. El desarrollo fronterizo debe tomar en cuenta la variable comunicacional y cultural como elementos que trasciendan la mera integración económica y política.

### **Bibliografía**

- Gerbardo, Judith, 1999. “De lo barrial a lo local”, en: *Chasqui* (67), Quito.
- Getino, Octavio, 1999. “Industrias culturales y globalización”, en: *Chasqui* (67), Quito.
- República Bolivariana de Venezuela, 2000. “Ley Orgánica de Telecomunicaciones”, *Gaceta Oficial* N° 36.970, Caracas, 12 de junio de 2000.
- República Bolivariana de Venezuela, 2002. “Reglamento de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público, sin fines de lucro”. *Gaceta Oficial* N° 37.359, Caracas, 8 de enero de 2002.
- Simancas, Francisco, 2000. “Identidad nacional y territorio”, en: *Tierra Firme* (70), Caracas.

- Villamayor, Claudia y Lamas, Ernesto, 1998. *Gestión de la radio comunitaria y ciudadana*, Amarc, Quito.
- Villamizar, Gustavo, 2001. *Comunicación, provincia e integración*, Mérida, Consejo de Publicaciones, Universidad de Los Andes.



# 10

Juan  
Nepomuceno  
Rodríguez F.

**Integración  
binacional  
colombo-  
venezolana  
y desarrollo  
regional fronterizo:  
frontera Táchira  
(Venezuela)-Norte  
de Santander  
(Colombia)**

**Juan Nepomuceno Rodríguez F.**

Magister Scientarum en Ciencia Política,  
mención Geopolítica y Fronteras.  
Universidad de Los Andes, Mérida,  
Venezuela. Profesor titular de la  
Universidad de Los Andes, Venezuela.  
Docente-Investigador; Centro de Estudios  
de Fronteras e Integración (CEFI)-ULA.

*E-mail:* jrodriflores@hotmail.com

## Introducción

Generalmente, en las zonas de frontera, el intercambio económico y el tránsito de bienes y personas han sido una constante en la historia de las relaciones entre los pueblos vecinos. Igualmente, allí se han establecido vínculos socioculturales ancestrales en los grupos humanos, que atienden a la contigüidad geográfica y a razones históricas, creándose formas de cooperación y complementación económica y social propias de una dinámica fronteriza particular. Éste es precisamente el caso que aquí nos ocupa, referido a la frontera del Estado de Táchira en Venezuela y el departamento de Norte de Santander en Colombia.

Resulta interesante el tratamiento del asunto fronterizo y de la integración binacional colombo-venezolana en el contexto de las estrategias de política económica del sistema internacional en la década de los noventa, orientadas fundamentalmente por la globalización, la apertura económica, la eliminación de barreras arancelarias y la conformación de “bloques” y grupos regionales de países. En este sentido, y considerando la compleja situación que presentan las regiones fronterizas de ambos países en todos los órdenes: ecológico, económico, social, político-militar y cultural, es importante analizar la pertinencia de los conceptos: “integración binacional” (IB) y “desarrollo regional fronterizo” (DRF), como fundamentos teóricos para el diseño de políticas integracionistas o fronterizas, para plantearse como posibles alternativas de solución a la problemática existente en estos espacios periféricos de Colombia y Venezuela.

En el presente trabajo se aborda la temática referida a la integración binacional colombo-venezolana y el desarrollo regional fronterizo. Estos conceptos: *integración binacional* (IB) y *desarrollo regional fronterizo* (DRF), desde que fueron propuestos y asumidos, a finales de la década de los ochenta (1987), por los países del Grupo Andino (GRAN) mantienen, a nuestro juicio, una vigencia que debería ser retomada por los Estados, sobre todo de Colombia y Venezuela, para procurar resolver las situaciones que se presentan en todos los órdenes: económico, social, político-militar, cultural y ecológico, en las regiones fronterizas de uno y otro lado del límite internacional.

El propósito principal de este ensayo consiste en plantear la revisión de las relaciones binacionales colombo-venezolanas en el contexto de la integración andina y latinoamericana, y enunciar la validez de los conceptos anteriormente mencionados, cuya aplicación adecuada en el actual proceso integracionista podría contribuir a la búsqueda de salidas alternativas para mejorar las relaciones entre los países, y superar los problemas que se presentan en las zonas fronterizas. En este sentido, planteamos la necesidad de revisar algunos proyectos integracionistas iniciados hace algún tiempo, fundamentados en estudios serios de algunas universidades y organismos internacionales; tal es el caso de la zona de integración fronteriza Táchira-Norte de Santander y la conurbación binacional

San Antonio-Ureña-Cúcuta-Villa del Rosario, los cuales constituyen ejemplos representativos dentro del proceso integracionista en América Latina y el Caribe.

Este trabajo se fundamenta en la revisión de algunos estudios existentes sobre la temática seleccionada; entre otros: *Estrategias y políticas de integración fronteriza* (Cider-Cendes, 1992); *Posibilidades de integración colombo-venezolana* (BID, 1964); *Las relaciones fronterizas contemporáneas de Colombia con Venezuela y Ecuador* (Cider, 1989); *Las relaciones con Colombia* (Copaf, 1991); *Las relaciones fronterizas entre los países del Pacto Andino* (Cendes-Cider, 1991). Igualmente, habría que observar los cambios sucedidos en las relaciones económicas y las políticas de frontera asumidas por los estados a finales de la década de los noventa.

Demás está decir que resulta interesante el tratamiento del asunto fronterizo y de la integración binacional a la luz de las diversas interpretaciones y puntos de vista existentes al respecto, además de responder al interés personal por indagar y reflexionar acerca del proceso integracionista colombo-venezolano y latinoamericano, en un deseo por aproximarnos a la realidad fronteriza de una parte concreta del continente suramericano, la cual se presenta bastante compleja y contradictoria.

## **La integración binacional (IB) y el desarrollo regional fronterizo (DRF)**

### ***Consideraciones generales***

352

En América Latina, y en otras partes del mundo, la bilateralidad ha sido considerada por los estados como la vía más “práctica” para ampliar el espacio geoeconómico, ensanchar las perspectivas del comercio recíproco y mejorar la convivencia con los vecinos. En esta idea, el doctor Kaldone Nweihed apunta: “... el Estado latinoamericano habla su lenguaje fronterizo más bien a nivel bilateral con su vecino más inmediato: México y Estados Unidos; Colombia y Venezuela; Brasil y Perú; Brasil y Bolivia; Brasil y cada una de las Guayanas” (Nweihed, 1990:3).

Igualmente se afirma que: “El bilateralismo como metodología, desde el momento en que establece fórmulas de cooperación e integración entre dos unidades económicas, tiene la virtud de abreviar las negociaciones en la búsqueda de coincidencias. Aquí estamos, entonces, frente al concepto de reciprocidad” (Reyes, 1989:4).

Los conceptos en cuestión –integración binacional y desarrollo regional fronterizo–, derivados de una serie de estudios realizados por comisiones técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Junta del Acuerdo de Cartagena (Junac) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), fueron propuestos y asumidos por los países andinos en la Declaración de Quito (1987) como los fundamentos esenciales para impulsar el “Proyecto Andino de Integración”, considerándose prioritaria la relación binacional y la integración a través del fortalecimiento y desarrollo de las fronteras.

Lo anterior es ratificado por el Grupo Andino en la Declaración de Galápagos (Ecuador, 1989); en la Declaración de San Pedro Alejandrino (Colombia, 1990) y en otros acuerdos y resoluciones de la Junac de los años noventa. Igualmente se profundizan los estudios con miras a establecer proyectos concretos de desarrollo fronterizo de manera binacional. Este enfoque integracionista para Colombia y Venezuela es desarrollado principalmente por el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (Cider) de la Universidad de los Andes de Bogotá y el Centro de Estudios Nacionales del Desarrollo (Cendes) de la UCV, de Caracas, los cuales realizaron una serie de trabajos para el Programa de Cooperación Técnica BID-Junac durante los años 1990 y 1991, que incluían, además de los diagnósticos de las fronteras colombo-venezolanas y una propuesta metodológica para su estudio, diversos programas y proyectos de integración y desarrollo fronterizo compartido. Entre otros, vale mencionar el proyecto “Zonas de integración fronteriza” (ZIF) y las “Metrópolis y/o conurbaciones binacionales”.

No obstante, debe indicarse que en Latinoamérica no existe un cuerpo teórico reconocido sobre la integración fronteriza, ni metodologías precisas para abordarla científicamente; por tal razón, su tratamiento cambia de énfasis temático en función de la importancia que se le asigne a sus manifestaciones coyunturales y a los actores interesados. Por ello, la conceptualización del fenómeno fronterizo está estrechamente ligada a la dinámica de las relaciones binacionales y al comportamiento de cada país en el contexto internacional.

En todo caso, el intercambio económico y el tránsito de bienes y personas han sido dos características constantes en la historia de las relaciones entre pueblos vecinos, motivados por la necesidad que históricamente han tenido los grupos humanos de apoyarse, complementarse y cooperar entre sí en función de la sobrevivencia. También, además de las razones histórico-geográficas y de los vínculos socioculturales que han actuado como estímulos para impulsar los intercambios y las relaciones entre nuestros países, debe tomarse en cuenta la nueva situación planteada alrededor de la apertura económica, la eliminación de las barreras arancelarias, la conformación de bloques y grupos regionales, así como las nuevas estrategias de política económica adoptadas en la década del noventa por los países en el nivel internacional; ejemplo el TLC, Mercosur, G-3, Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre otros. En este escenario se destacan, por su obvia importancia, la integración binacional y el desarrollo de las fronteras.

Independientemente de las limitaciones y dificultades, y pese al resurgimiento de ciertas tendencias “nacionalistas” en el mundo y en América Latina, la integración no deja de constituir un proceso relevante y necesario en las actuales circunstancias del escenario internacional, adquiriendo una connotación especial la “integración binacional” a través de las zonas de frontera. En nuestro caso, es importante considerar la actual situación de las relaciones colombo-venezolanas

y sus políticas fronterizas en el contexto integracionista no sólo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sino también en el proceso de integración latinoamericano y caribeño.

### **Sobre las relaciones binacionales y fronteras colombo-venezolanas**

Las relaciones fronterizas colombo-venezolanas reflejan la presencia de una notable diversidad de factores y actores sociales, económicos, culturales, ambientales, militares y políticos, entre otros, que se articulan de distintas formas y con intensidades variables, de acuerdo con las particularidades de cada proceso o situación existente. Esto es evidente en la situación que se presenta en los distintos ámbitos fronterizos del Estado de Zulia (Venezuela)-La Guajira, Cesar (Colombia); Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia); Apure (Venezuela)-Arauca (Colombia) y los territorios de la Amazonia venezolano-colombiana.

La interdependencia y la globalización están condicionando los vínculos entre los países, establecen mayores niveles de complejidad a las relaciones interestatales y han generado profundos cambios que indiscutiblemente afectan con gran rapidez los escenarios de estudio existentes. A esto no escapa el caso de la integración y la situación fronteriza, sobre lo cual es difícil establecer definiciones y explicaciones objetivas en virtud de la complejidad adquirida por la dinámica de las fronteras y por el carácter de las posiciones que coyunturalmente adoptan los actores y agentes involucrados en esta dinámica: sector oficial, grupos económicos, gremios, sector político, académicos, entre otros.

354

En todos los aspectos que componen la diversidad histórica de las relaciones entre Colombia y Venezuela subyacen situaciones de gran significado y proyección para las sociedades de ambos lados del límite internacional. Ejemplo de ello es el caso del golfo de Venezuela, refiriéndonos sólo al componente limítrofe, el cual ha representado, en este siglo, el centro de las controversias y las disputas más álgidas entre los gobiernos de ambos países.

A pesar de las iniciativas integracionistas promovidas en América Latina durante la década de los sesenta, y de los compromisos adquiridos posteriormente por Colombia y Venezuela a ese respecto dentro del Pacto Subregional Andino, a finales de los años setenta ambas naciones asumieron posiciones políticas divergentes y se abocaron a instrumentar estrategias unilaterales sustentadas en el “nacionalismo defensivo” y dirigidas al afianzamiento de la soberanía de cada Estado en sus respectivas áreas fronterizas.

La doctrina de seguridad y defensa prevalente, con un marcado acento etnocentrista y totalizante, tiende a percibir como una amenaza básica al Estado toda acción que se oponga al libre desarrollo de sus intereses, por lo que tal situación fronteriza, aunado al diferendo limítrofe, coloca a Colombia en la categoría de enemigo estratégico, y orienta tanto el pen-

samiento como la acción de esta corporación en una abierta actitud de confrontación, constituyéndose en un elemento determinante en la definición del comportamiento de Venezuela hacia Colombia (Muller, 1991:30).

Si la actitud del vecino país para la época respondía de manera similar, en consecuencia el proceso integracionista colombo-venezolano y por ende del Grupo Andino (GRAN), adelantado en años anteriores, sufrió un serio revés que se mantuvo hasta finales de la década de los ochenta.

Efectivamente, en el período 1976-1989 se presentó un clima de ambigua tensión en las relaciones binacionales, que produjo distanciamiento y pugnacidad entre las fracciones políticas dominantes en ambos países. Todas las iniciativas, acuerdos y convenios establecidos hasta entonces se paralizaron. Se disolvieron las comisiones mixtas que venían adelantando algunos trabajos conjuntos, y se olvidaron hasta los tratados firmados por los dos países. En otras palabras, se congeló el proceso integracionista, lo cual conllevó al debilitamiento de las bases políticas de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela.

Durante casi toda la década de los ochenta, la integración colombo-venezolana (COVE), a nivel gubernamental, se mantuvo más en el plano de la retórica que en el de las realizaciones concretas. Observamos, incluso, que las relaciones binacionales llegaron a un punto álgido, y la situación en las fronteras de ambos países se tornó muy problemática. Entre otros acontecimientos, se destaca la incursión de la fragata colombiana Caldas en aguas del golfo de Venezuela el 7 de agosto de 1987, lo cual marcó el punto más crítico en las relaciones de entonces, y originó el más serio conflicto y enfrentamiento que tal vez hayan tenido Venezuela y Colombia, llegándose al extremo de anunciar hasta la posibilidad de un conflicto bélico.

Al respecto, compartimos con el Cendes el siguiente planteamiento:

La intervención de ambos estados en sus ámbitos territoriales comunes ha manifestado, en general, una gran descoordinación. A pesar de la retórica integracionista, de los acuerdos y tratados bilaterales o multilaterales suscritos por los dos países y de alguna otra acción coordinada, ambos estados no han enfocado la resolución de los problemas fronterizos y sus relaciones bilaterales con una perspectiva integrada y de globalidad (León, 1985:62).

Además, las relativas diferencias que presentan las manifestaciones económicas y políticas, así como el régimen jurídico establecido en cada país, han influido siempre en la connotación del proceso integracionista COVE, y particularmente en la caracterización de la realidad fronteriza. En este sentido, a comienzos de los ochenta, se marca un punto crítico en las interrelaciones COVE, específicamente en el ámbito económico y del intercambio comercial, debido, fundamentalmente,

al cambio experimentado en la economía venezolana como consecuencia de la devaluación del bolívar (febrero de 1983). Esto repercutió significativamente en el carácter de las relaciones fronterizas y sobre las iniciativas integracionistas planteadas en años anteriores, introduciendo cambios sustantivos en las relaciones comerciales al revertirse la dirección de los flujos que pasan a ser, predominantemente, de Venezuela hacia Colombia.

No obstante lo anterior, a finales de los ochenta, ante la necesidad de respuestas adecuadas a la crisis general que presentó América Latina –manifestada en fuerte recesión económica, deuda externa y toda la secuela de la problemática social–, los países del GRAN vuelven a reunirse para retomar las iniciativas integracionistas de los años sesenta y setenta en lo que se denominó la revitalización del Acuerdo de Cartagena. Así, en 1987 se firma la Declaración de Quito, donde se reitera el compromiso de impulsar el “Proyecto Andino de Integración” (PAI) y se asumen los conceptos: integración binacional y desarrollo regional fronterizo como los fundamentos esenciales de la integración andina y multilateral. En adelante va privar lo binacional dentro de lo multilateral, sin que este último pierda relevancia.

Esto es ratificado posteriormente en la Declaración de Galápagos (Ecuador, 1989), en la Declaración de San Pedro Alejandrino (Colombia, 1990) y en otros acuerdos y resoluciones de la Junac en la década de los noventa.

356

En la evolución más reciente del proceso integracionista COVE, se destaca la reactivación de dicho proceso a partir de la firma de la Declaración de Ureña, firmada por los presidentes Virgilio Barco y Carlos Andrés Pérez el 28 de marzo de 1989, la cual marca el inicio de una nueva etapa en las relaciones de ambos países para superar la llamada “frontera hostilidad” y, sobre la base del diálogo, avanzar en lo que se denominó la “frontera cooperación”. Desde entonces, ambos estados asumen, en correspondencia con las orientaciones y decisiones de la Junac, la binacionalidad como salida para mejorar la situación de sus fronteras comunes y el compromiso de tratar conjuntamente lo relativo al desarrollo de las mismas.

Tal vez el mérito principal que pudiera atribuírsele a la Declaración de Ureña es el nombramiento de las Comisiones Nacionales Presidenciales, a las cuales les son asignadas tres funciones principales: a) identificar los problemas que tienen incidencia en la dinámica fronteriza y que afectan las relaciones entre los dos países; b) proponer a consideración de las autoridades nacionales de cada país proyectos de desarrollo fronterizo y de integración binacional, y c) servir como asesores a los representantes de las respectivas cancillerías en el manejo de la política exterior vecinal. Entre otras cosas, a las Comisiones Nacionales Presidenciales de Asuntos Fronterizos (Copaf), con la colaboración de los ministerios competentes y demás entidades nacionales que sean del caso, se les encomendó ocuparse de los estudios y convenios relacionados con el tránsito de personas, bienes y vehículos, la integración fronteriza, la planificación conjunta del desarrollo urbano y el uso y



preservación de los recursos naturales. Se convino en dar preferencia a los siguientes proyectos:

- Generación de energía eléctrica y navegación del río Orinoco en el área de los raudales de Atures y Maipures.
- Exploración a profundidad de la formación precámbrica denominada “Escudo de Guayana”, ubicada en la región limítrofe entre Brasil, Colombia y Venezuela.
- Interconexión de los sistemas eléctricos de Colombia y Venezuela, especialmente en las regiones fronterizas.
- Crecimiento e interconexión de las áreas urbanas de Cúcuta y Villa del Rosario en Colombia y de San Antonio-Ureña en Venezuela, con el objeto de ordenar su desarrollo dentro de un Plan Maestro de Infraestructura de Servicios Públicos y Sociales. Este estudio comprenderá la conformación de un área metropolitana binacional para el desarrollo industrial y comercial.
- Programa agroindustrial azucarero del departamento de Norte de Santander en Colombia y el Estado de Táchira en Venezuela.

Durante su existencia –diez años–, estas comisiones de alto nivel han sostenido muchos encuentros y reuniones, y han formulado una serie de propuestas de políticas en el marco de la integración binacional y el desarrollo regional fronterizo. Aunque la intención aquí no es evaluar el trabajo de las citadas comisiones, debe entenderse que sus logros y realizaciones en favor de la integración fronteriza COVE repercutirán en el proceso integracionista y reforzarán los vínculos económicos de los países andinos entre sí, y los de éstos con los demás países. También es un reconocimiento a la necesidad planteada desde los años sesenta, entre otros por los estudios del BID de 1964, de abordar el uso, la ocupación y el ordenamiento de los espacios fronterizos desde una perspectiva binacional y estimular el proceso de integración COVE mediante el fortalecimiento y desarrollo de sus áreas fronterizas comunes. Esto indudablemente demuestra el renovado interés que los estados de Colombia y Venezuela han mostrado últimamente por mejorar sus relaciones y coordinar políticas para la atención de las zonas fronterizas.

357

### **Sobre el desarrollo regional fronterizo**

En cuanto al concepto desarrollo regional fronterizo (DRF), como se señaló antes, éste es acuñado y asumido formalmente, al igual que el de integración binacional (IB), por los países del Grupo Andino a finales de los años ochenta a partir de algunos estudios coordinados por el BID y la Junac. Tales estudios se orientaron a diagnosticar las posibilidades de integración fronteriza y a recomendar la necesidad de diseñar nuevas estrategias para las relaciones integracionistas y fronterizas dentro de las políticas de “relanzamiento del Pacto Andino” (1989), y plantean “oficializar” la atención hacia las relaciones binacionales en pro de la formulación de estrategias

de desarrollo conjunto en los espacios de frontera. Así, el término DRF hace referencia a la necesidad de concretar, entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena, objetivos y estrategias comunes de desarrollo compartido en aquellas áreas territoriales que les son afines, es decir, en sus fronteras.

Ahora bien, entendido que la idea del “desarrollo” está asociada al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, la protección del ambiente y el bienestar social en general, debemos vincular el concepto de desarrollo con la planificación, la cual se institucionaliza a comienzos de los años sesenta con la creación de los sistemas nacionales de planificación, que tanto en Venezuela como en Colombia fueron un fundamento esencial de los regímenes políticos democráticos recién surgidos para ese entonces.

En la evolución del sistema de planificación en Venezuela, bajo el asesoramiento de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), se establecen los denominados “Planes de la nación”, los cuales, en resumen, establecen las políticas del desarrollo nacional, dentro del cual se incorpora, progresivamente, el nivel regional, atendiendo a las “reformas del Estado” y al proceso de “descentralización” adelantado a partir de 1980 con el propósito de la modernización y democratización del país.

358

En consecuencia con lo anterior, se crean las políticas de “desarrollo regional”, en aras de minimizar los efectos del modelo de desarrollo centralista imperante, y procurar el “equilibrio espacial”, el ordenamiento territorial y el desarrollo nacional integral para superar las desigualdades económicas y sociales en la conformación de la estructura geoeconómica del país. A este respecto, incluso se presentó un proyecto de *ley de desarrollo regional*, aún no aprobado en el Congreso, en un intento por modificar los esquemas jurídicos, administrativos, económicos e institucionales, y crear mecanismos más idóneos que permitiesen impulsar el proceso de descentralización y ampliar el espectro de los centros de decisión, para acelerar el progreso de la provincia mediante la transferencia efectiva del poder nacional a los estados y municipios, con el fin de que pudieran intervenir más directamente en la instrumentación y ejecución del llamado “desarrollo regional”, y así lograr una mayor justicia y equidad en el reparto de los beneficios del “crecimiento” económico del conjunto nacional.

Lo anterior es válido para ambos países, en tanto los “modelos de desarrollo” y las políticas de regionalización, tanto aquí como allá, estuvieron enmarcadas en las tesis de la Cepal promovidas en los años sesenta y asumidas por casi todos los países de América Latina. En correspondencia con dicho modelo de desarrollo cepalino, el tradicional concepto de desarrollo regional es entendido, dentro de un sistema nacional de planificación descentralizado, como el instrumento fundamental para la armonización del territorio y la consecución del desarrollo integral, incluyendo las zonas fronterizas.

En este sentido, el desarrollo regional (DR) es concebido como las acciones y decisiones adoptadas tanto por los estados como por los entes privados dispuestos a transferir a las áreas llamadas periféricas en las que se plantea “organizar el espacio”, las atribuciones y los recursos necesarios para que ellas puedan decidir sobre las políticas que afectan su desenvolvimiento. Valga decir que, hasta ahora ello no ha sido del todo así, pese a los “avances” en el proceso de descentralización.

En el anterior contexto, lo relativo a las políticas de desarrollo de las áreas fronterizas en ambos países fue percibido dentro de la visión del realismo político y diseñados de manera estrictamente unilateral, respondiendo al ejercicio clásico de la soberanía territorial de cada uno de los estados, y en correspondencia con las doctrinas nacionales de “seguridad y defensa” nacional. Tal vez esto pudiera explicarnos hoy el “desconocimiento” que tenían los países latinoamericanos y andinos en cuanto a la posibilidad de compartir políticas y responsabilidades entre sí para la planificación y manejo conjunto de áreas territoriales nacionales periféricas o fronterizas, consideradas como estratégicas en la perspectiva del “nacionalismo defensivo” aún prevaleciente como ideología en muchas naciones del continente.

Actualmente, dada la dinámica geopolítica y geoeconómica, y las nuevas exigencias a las políticas de desarrollo en América Latina, se reconoce que la actuación de un Estado, sus políticas económicas, de seguridad o de cualquiera otra índole en las zonas fronterizas tiene su efecto inmediato al otro lado del límite, y viceversa, afectando de manera particular a las comunidades allí asentadas. Es decir, una política ejecutada en un área de frontera considerada como política interior se convierte de hecho en una política exterior hacia el vecino. En consecuencia, el tratamiento del asunto fronterizo se ha empezado a ver desde una nueva óptica, más acorde con la complejidad de la realidad actual, y se entiende la necesidad de asumir de mutuo acuerdo la planificación y afrontar de manera binacional las responsabilidades que conlleva el desarrollo de los espacios fronterizos de ambos países. Esto justifica hoy la necesidad de retomar los conceptos de integración binacional y desarrollo regional fronterizo, y adecuar su aplicación en las áreas de frontera de Colombia y Venezuela, y en las de los países de la comunidad andina y latinoamericana.

En correspondencia con lo señalado, cabe preguntarse: ¿Cuál sería la diferencia sustancial entre desarrollo regional y desarrollo regional fronterizo? ¿Cuáles son los objetivos fundamentales de este último? Al respecto, podemos señalar que el DR atiende, principalmente, a la política interior de los estados en función de la consolidación “soberana” de sus espacios sustentada en una planificación del desarrollo hacia adentro para incorporar las regiones periféricas o fronterizas a la dinámica nacional. Por su parte, el DRF se concibe más allá de las fronteras y del límite internacional. El DRF está comprendido dentro de una estrategia de plani-

ficación de carácter binacional, pasando a formar parte de la política exterior de los países involucrados. En este sentido, dicho DRF, de alguna manera, está en relación directa con la integración binacional, y viceversa: pensamos que no es posible lograr el desarrollo fronterizo sin la integración binacional, y no se avanzará en ésta si no se promueve el primero.

En definitiva, el *desarrollo regional fronterizo* podemos interpretarlo como un proceso planificado de manera binacional, cuyos principales objetivos apuntan en el corto y mediano plazo hacia: a) transformar las fronteras en las puertas a través de las cuales transitará el proceso de integración andino; b) elevar la calidad de vida ambiental y socioeconómica de las poblaciones fronterizas; c) fortalecer la presencia estatal como agentes esenciales de la promoción y puesta en marcha de las principales acciones integracionistas en las fronteras contiguas, y estimular el proceso de descentralización político-administrativa hacia las zonas de integración fronteriza (ZIF).

Indudablemente, de lograrse el cometido propuesto y concretar el DRF, las fronteras COVE y del GRAN dejarían de ser áreas territoriales desasistidas para convertirse en los espacios donde comienzan a manifestarse los beneficios sociales, económicos y políticos de la integración binacional y andina. En tal sentido, nuestras naciones tienen que afrontar, de manera bilateral y en mutuo acuerdo, las responsabilidades de la convivencia vecinal como una condición inexorable para alcanzar los objetivos que plantea el desafío del DRF. Pensamos que de esta manera los beneficios del proceso integracionista pudieran ser repartidos más equitativamente entre las sociedades y comunidades fronterizas. De no progresar en esta línea, difícilmente se podrán corregir las limitaciones y potenciar las condiciones existentes para el desarrollo de nuestras fronteras y, en consecuencia, superar la actual situación que allí se nos presenta.

360

### **La micro-región binacional Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia)**

En el contexto planteado, debe hacerse especial mención respecto a uno de los lineamientos principales del DRF, el cual refiere a la conformación de las “zonas de integración fronteriza” (ZIF) en las fronteras de los países andinos, concebidas como los escenarios fundamentales para ejecutar las políticas y los proyectos requeridos para alcanzar objetivos propuestos en el relanzamiento del Pacto Andino. Dichas ZIF fueron planteadas en algunos proyectos establecidos internacionalmente por la Junac y el BID a finales de los años ochenta. En este sentido, la primera propuesta elaborada técnicamente fue la zona de integración fronteriza Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia), a partir de la cual se recomendó diseñar otros proyectos similares de ZIF para algunos ámbitos fronterizos de Ecuador-Colombia, Ecuador-Perú, Bolivia-Perú y otras áreas fronterizas de los países del GRAN.

Según la Junac, las ZIF serían áreas geográficas binacionales debidamente delimitadas, en cuyo interior se aplicarían normas jurídicas especiales para el comercio fronterizo, el uso de recursos compartidos, el tránsito de personas y mercancías, el empleo de capitales, entre otros. Dichas ZIF fueron planteadas como los eslabones de integración más importantes entre los países andinos, y como escenarios prioritarios para promover el DRE, la armonización del marco jurídico fronterizo de los países vecinos y la institucionalización de la integración a través de las fronteras.

El “Proyecto ZIF, Táchira-Norte de Santander” fue presentado formalmente en enero de 1991 por la Junac a consideración de la Comisiones Presidenciales de Asuntos Fronterizos (Copaf) colombo-venezolana, y su ejecución estaba prevista para el 1º. de enero de 1992, cosa que nunca ocurrió debido a la no aprobación por parte del gobierno venezolano del mencionado proyecto ZIF. Tal vez, en los altos niveles gubernamentales de Venezuela –Ministerio de Relaciones Interiores, Chancillería– nunca privó el interés por este tipo de integración. Por el contrario, Colombia sí fomentó la aprobación de la propuesta ZIF-T.NS dentro del GRAN, y promovió con gran interés la realización y ejecución de tal proyecto a través de la Junac y el BID.

La micro-región binacional Táchira-Norte de Santander, delimitada en el proyecto ZIF (1991), comprende un territorio de 8.973 km<sup>2</sup> correspondiendo 4.865 km<sup>2</sup> a Colombia y 4.108 km<sup>2</sup> a Venezuela. Esta superficie abarca la jurisdicción de 32 municipios, de los cuales 18 pertenecen al país colombiano y los 14 restantes al lado venezolano. En dichos municipios se encuentra distribuida principalmente la población urbana de este ámbito fronterizo binacional que sobrepasa el millón de habitantes.

En esta frontera colombo-venezolana, el límite internacional que demarca el área de contacto entre ambas entidades territoriales (T-NS) se extiende en una longitud aproximada de 140 km, definido por los ríos Táchira, Guaramito y Grita. Es importante señalar que la condición geográfica de esta micro-región binacional, aislada relativamente de las respectivas capitales (Caracas-Bogotá) y de los principales centros urbanos de los dos países, ha permitido históricamente una relación funcional entre ambas partes, que antecedió a la fijación del límite que establece el ámbito de soberanía de cada nación, el cual no alteró la tradicional relación entre los pueblos del Táchira y Norte de Santander que hoy mantienen un intenso vínculo funcional en todos los aspectos.

Actualmente, en la medida en que los procesos de producción y distribución de bienes y servicios, y la circulación de personas y vehículos se incentivan, se genera una progresiva complejización y diversificación de la estructura socioeconómica de la zona. En razón a ello, es necesario definir un conjunto de lineamientos que permitan coordinar la direccionalidad de los procesos inherentes a las relaciones fron-

terizas, que vayan más allá de la liberalización de los flujos de mercancías, personas, transportes y otros servicios. Se requiere abordar el tratamiento de esta frontera de manera conjunta, estableciendo, entre otras cosas, nuevas legislaciones y acciones tendientes a procurar el desarrollo de estos territorios y a garantizar una mayor fluidez de la dinámica binacional e internacional.

Al respecto, compartimos plenamente con el Cendes-Cider que para lograr el desarrollo, el cambio socioeconómico, cultural y político de los ámbitos fronterizos de nuestros países debe trabajarse en función de una imbricación de objetivos, un reconocimiento de necesidades mutuas y una instrumentación de políticas compartidas, que objetivamente no tiene que lesionar la soberanía nacional ni debilitar la autonomía decisional de cada Estado en particular. Esto es un requisito ideológico y político para viabilizar el proyecto de integración binacional fronterizo entre Colombia y Venezuela, extensivo a los demás países andinos.

Ciertamente, en el contexto de la creciente integración comercial y económica, los ámbitos fronterizos pueden transformarse en los escenarios más propicios para ejecutar una serie de proyectos productivos, infraestructurales y de servicios básicos y sociales, inherentes a la dinámica integracionista diseñada y promovida por la Unac y por otros organismos internacionales.

En tal sentido, se plantea como hipótesis que la llamada “micro-región” binacional Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia), por sus especiales condiciones geoeconómicas y geopolíticas, constituye un espacio apropiado para la creación de un Ámbito Fronterizo de Cooperación. En consecuencia, el desarrollo integral de esta frontera colombo-venezolana debe concebirse dentro de una política de integración binacional, en el marco de las relaciones internacionales y del proceso de globalización.

Al respecto, un estudio de la Corporación Venezolana del Suroeste señala:

La condición fronteriza no es un problema en sí, al contrario, las áreas de fronteras presentan potenciales y ventajas comparativas que aunado a la complementariedad de las fronteras socioeconómicas deben ser aprovechadas en la búsqueda de un desarrollo espacial más armónico. Los problemas que en estas zonas se presentan, en general son producto de las incoherencias de los estados en sus políticas y estrategias. El inadecuado manejo de la situación fronteriza ha venido generando y agravando problemas en el orden social, económico, ambiental, geopolítico, demográfico y de aprovechamiento racional de los recursos naturales (CVS, 1989).

Desde 1964, ya el BID había señalado la necesidad de examinar las características comunes de esta frontera binacional para aprovechar sus potencialidades y la complementariedad de sus economías, en aras de enfrentar mancomunadamente los obstáculos para hacer viable un proyecto de desarrollo fronterizo para estas áreas geográficas, pertenecientes a dos países.

Dentro de la citada micro-región binacional, vale destacar como un ejemplo interesante del proceso integracionista intentado por Colombia y Venezuela, la propuesta de la conurbación binacional San Antonio-Ureña-Aguas Calientes (Sanurac)-Cúcuta-Villa del Rosario (Cuviro), considerada por el GRAN y reconocida por otras instituciones y organismos internacionales como el ámbito fronterizo más activo de Suramérica y el más apropiado para probar proyectos binacionales de integración y programas de desarrollo compartidos.

Efectivamente, estamos de acuerdo en que este circuito binacional conformado por Sanurac en Venezuela y Cuviro en Colombia, representa el espacio más específico, álgido e intrincado del proceso integracionista colombo-venezolano. La intensa actividad económica que aquí se realiza y la compleja dinámica social, política y cultural que se desarrolla, así lo demuestran.

Lo anterior es confirmado en el denominado, "Proyecto: Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la Región Andina", presentado por una comisión de cooperación técnica BID-Junac en agosto de 1990. En relación con la integración COVE en el área de Norte de Santander-Táchira, dicho estudio, entre otras cosas señala:

La existencia de una conurbación binacional, que ha sido históricamente un importante centro comercial, le confiere a este ámbito fronterizo una relevancia especial en el proceso de integración andina. Sin duda, lo que acontece en el circuito urbano Cúcuta-Villa del Rosario-San Antonio-Ureña, tiene repercusiones en todos los niveles, nacionales, binacionales e internacionales. Por ejemplo, aquellos productos de consumo masivo producidos en Venezuela y que se expenden en el mercado informal urbano de Lima, hacen su entrada en el comercio multilateral andino a través de ese corredor urbano. Un amplio porcentaje de la población emigrante ilegal proveniente de Colombia y el resto de Suramérica, y que se localiza en las principales ciudades venezolanas, penetra en el territorio nacional por esa zona. Estos dos ejemplos ilustran su relevancias (BID-Junac, 1990).

También el Cendes-Cider destaca, entre sus estudios sobre la materia aquí en cuestión, lo relativo a las conexiones terrestres del área metropolitana binacional Sanurac-Cuviro a través del sistema urbano regional del Estado de Táchira y el departamento de Norte de Santander, con los territorios del interior y las respectivas capitales de Venezuela y Colombia. Sobre la importancia de la estructura territorial de este circuito urbano binacional, han señalado:

...Allí confluyen actividades de compra-venta que involucra a vendedores y consumidores provenientes de los dos países, e incluso de terceros, fundamentalmente del Ecuador y del Caribe insular. Esta facilidad de comunicación con los dos países es lo que permite decir que este ámbito

fronterizo goza de ventajas comparativas de localización, por estar cerca del lago de Maracaibo y del eje fluvial Apure-Orinoco, a los cuales se tiene acceso fácil. Estas posibilidades físicas son el aval necesario para pensar en esta zona como una de importancia geográfica relevante en la perspectiva de conformación de un mercado común andino, ligado al comercio internacional (Cendes-Cider, 1991:38).

Finalmente, debemos reiterar lo ya expuesto referido a que la integración binacional y el desarrollo regional fronterizo pueden ser concebidos como dos mecanismos esenciales para lograr los objetivos y las metas estratégicas de la integración andina y colombo-venezolana.

Así, la apertura regulada y no conflictiva de las relaciones fronterizas entre los países vecinos andinos contribuirá de manera notable en la agilización, diversificación e incremento de la comercialización binacional, multilateral e internacional de productos, en el control compartido de las migraciones laborales y en la racionalización de la intervención de las autoridades locales (gobernadores, alcaldes y corporaciones de desarrollo regional) en el manejo de los vínculos bilaterales. Es claro que esta apertura requiere simultáneamente de la armonización bilateral de las políticas propiamente fronterizas, e indirectamente ligadas con lo fronterizo (Cider-Cendes, 1992:15).

A manera de conclusión, es importante considerar en las relaciones fronterizas y el proceso de integración, en el nivel binacional o multilateral, la participación de la sociedad civil y de las comunidades involucradas en la elaboración de propuestas de política que se identifiquen con sus reales necesidades y expectativas.

364

### **Bibliografía**

- Banco Interamericano de Desarrollo, 1964. *Posibilidades de integración colombo-venezolana*, Washington.
- Cendes-UCV, 1991. "Las relaciones fronterizas entre los países del Pacto Andino", en: *Colección Luis Lander*, No. 3, Caracas.
- Cider-Uniandes, 1992. "Estrategias y políticas de integración fronteriza", en *Cuadernos Ocasionales*, No. 7, Santafé de Bogotá.
- Cooperación Técnica BID-Junac, 1990. "Proyecto: Programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre los países de la Región Andina", Lima, Perú.
- Copaf. *Documentos, actas y recomendaciones 1990-1996*.
- León, Ramón y Luis Llambi, 1980. *Las relaciones fronterizas colombo-venezolanas desde una perspectiva binacional*, Caracas, Cendes, UCV.
- Llambi, Luis et al., 1985. *Elementos para la formulación de una política de integración fronteriza*, Caracas, Cendes, UCV.



- Nweihed, Kaldone, 1990. *Frontera y límite en su marco mundial*, Caracas, Equinoccio.
- Reyes Chávez, Mario, 1989. *La cooperación económica bilateral en América Latina y su relación e influencia en el proceso de consecución del proceso de integración regional*, México.

# 11

Leonardo  
Javier  
Caraballo

**La tasa de participación en el trabajo en la zona fronteriza San Antonio-Ureña (Venezuela), Cúcuta-Villa del Rosario (Colombia) con relación al nivel de instrucción, el sexo y la edad**

**Leonardo Javier Caraballo**

Economista, M. Sc. en Economía del medio ambiente y recursos naturales. Docente  
Universidad de Los Andes, Táchira,  
Venezuela.

*E-mail:* [caraleo@tahc.ula.ve](mailto:caraleo@tahc.ula.ve)

## Introducción

La fuerza de trabajo de la población económicamente activa (PEA) tiene un papel característico en el estudio de las variaciones temporales de la tasa de participación en la fuerza de trabajo, como consecuencia de los cambios en las categorías empleo-desempleo, nivel de instrucción, edad, sexo y otras. Este problema, al trabajar con grupos de hombres y mujeres, empleados y desempleados, tiene múltiples aspectos que un examen no muy exhaustivo revela inmediatamente: si las mujeres y los hombres atribuyen la misma importancia a su vida profesional, su principal objetivo es un empleo con posibilidad de superación, lo que será productivo, entre otras cosas, del nivel de instrucción y de su formación, su experiencia y su edad, lo que implicaría mejoras sociales y económicas.

Por tanto, es difícil valorar la evolución del empleo-desempleo si no se estudian los mecanismos de transición por los cuales atraviesan los individuos al mudarse de una actividad a otra. Varias experiencias demuestran que resultados obtenidos representan algunas veces medidas que ocultan algunos componentes reales. Sin embargo, en este trabajo se tratará de dar una idea de las fluctuaciones en los indicadores, tales como el nivel de instrucción, de formación y la edad dentro de las categorías de mujeres y hombres sobre la tasa de participación en la fuerza de trabajo.

Entre las limitaciones que se presentan en este complejo problema tenemos la escasez o falta de desagregación de los datos. Por ejemplo, en la mayor parte de los países –el nuestro no es la excepción– en el período considerado, las mujeres no gozan de igualdad de condiciones de acceso a la educación y a la formación que los hombres. En 1980, alrededor del 40% de las mujeres de la población económicamente activa sabía leer y escribir, mientras que el porcentaje para los hombres era el 60%; sin embargo, algunas veces es difícil encontrar datos desagregados de esta naturaleza que permitan acercarnos y realizar con mayor profundidad la búsqueda de ciertas características –como en el caso de la mujer, si son casadas, si tienen hijos, la edad de los niños, si son cabeza de familia, su ingreso, etc.–, y ver luego cómo influyen en la tasa de participación, con el fin de lograr así una plataforma sólida para formular propuestas realizables.

## Metodología

En el estudio se intenta analizar el comportamiento de la tasa de participación en la fuerza de trabajo como consecuencia de los cambios en:

- La tasa de desempleo, cuyo coeficiente mide el efecto del trabajador desestimulado dentro de la metodología aplicada por Tella, para la desagregación de la población en fuerza de trabajo que está empleada en ocho grupos por edad y por sexo.
- La tasa de empleo y la tasa de desempleo, cuyos coeficientes miden el efecto del trabajador desestimulado y el efecto del trabajador adicional, respecti-

vamente, pero en este caso, con la desagregación de la población en fuerza de trabajo que está empleada y la que está desempleada y buscando empleo y, además, por la desagregación en ocho grupos por edad y por sexo.

- La tasa con relación al nivel de instrucción. En este caso, se considera la desagregación de la población en la fuerza de trabajo empleada en doce grupos por nivel de instrucción y sexo.

Se abordarán como principales objetivos en la investigación, en primer lugar, la descripción y formulación del modelo de Tella. En segundo lugar, se harán análisis con aplicaciones de los modelos de Tella y del modelo propuesto en Rodríguez (2001), que son ambas aplicaciones del modelo de Strand y Dernburg. Finalmente se presentarán algunos comentarios y las conclusiones.

### **Modelo de Tella**

Según Tella (1971), el empleo de la población de la fuerza de trabajo por edad es utilizado como una medida de cambio de la demanda de recursos humanos. Con este planteamiento, y agregando un término de tendencia, el autor concluye que esto explica el comportamiento, en gran proporción, de los movimientos anuales en la tasa de participación de la fuerza de trabajo. Haciendo la regresión media de la tasa de participación para hombres y mujeres dentro de la fuerza de trabajo sobre la tasa del empleo –esta última desfasada en un período–, se puede dar respuesta al efecto neto del trabajador desestimulado.

370

La tasa de participación significa estar activo dentro de la fuerza de trabajo, es decir, tener un empleo o buscar uno. Si el mercado de trabajo está deprimido, un cierto número de personas, particularmente las mujeres salen de la población activa, pero en realidad estas personas están listas para regresar al mercado laboral si las condiciones de la economía mejoran. Interesa, primeramente, cuál de los grupos, hombres o mujeres, es el más afectado con relación a las oportunidades de trabajo, efecto neto del trabajador desestimulado con arreglo a la edad según el modelo de Tella. Entendemos por hipótesis del efecto del trabajador desestimulado, aquella que sostiene que en tiempos de recesión, a las personas que quedan sin empleo les es muy difícil encontrar un nuevo empleo, y la tendencia es casi a desaparecer de la fuerza de trabajo. Con este modelo, se intenta probar las hipótesis del modelo de Strand y Dernburg (S-D), pero sólo en el aspecto del efecto del trabajador desestimulado; es decir, un poco más restringido, ya que sólo estudia uno de los dos efectos desarrollados por S-D, quienes trabajan además con la hipótesis del trabajador adicional, hipótesis que sostiene que la tasa de participación de la fuerza de trabajo en los períodos de baja actividad económica, en cierta forma actúa como una medida de la presión que ejerce un trabajador para entrar a la fuerza de trabajo con el propósito de suplir el ingreso familiar que habría disminuido como consecuencia de la pérdida del empleo por parte del trabajador primario. Tella estima en el mode-

lo la tasa de participación sobre la tasa de empleo rezagada en un período, para hombres y mujeres en la fuerza de trabajo, tomando grupos divididos según edades por secciones de 15 a 24 años, de 25 a 44 años, de 45 a 64 años y mayores de 65 años; el problema es ver cómo el comportamiento del trabajador desestimulado; clasificado por edades y por sexo, influye sobre la tasa de participación. Tella (1971), encontró que de nuevo se comprueba la hipótesis del trabajador desestimulado, es decir, todos los coeficientes resultaron ser positivos con excepción del correspondiente a los hombres de 15 a 24 años, con un nivel de significación del 1%.

En nuestro caso, al estimar los parámetros con el modelo de Tella por sexo y para las diferentes edades en estudio, se encontró que los coeficientes resultaron positivos. Se demuestra, además, que para el caso de las mujeres, tanto global como individualmente, al nivel de significación del 1%, se observa cómo el efecto neto del trabajador desestimulado aumenta con la edad. En el caso de los hombres, este efecto en promedio aumenta con la edad, pero el nivel de explicación, tanto a nivel individual como global, es bastante precario. En este caso, dicho incremento podrá producirse debido al rezago, lo que implicaría que la población empleada masculina con relación a la población en fuerza de trabajo empleada podía agotarse más pronto que la población femenina. Se encontró por otra parte que en el caso de la edad, su relación con la tasa de participación sigue un comportamiento de U invertida, es decir, la tasa de participación para las mujeres adolescentes y mayores de 65 años, cuando se ajustan bajo el efecto de otras variables, son significativamente más bajas con relación a las mujeres cuyas edades oscilan entre 25 y 64 años; análogamente sucede para el caso de los hombres. La exégesis de este modo de ser se justifica debido a que los jóvenes están aún en período de formación, y las personas mayores de 65 años están en edad de jubilarse.

La segunda parte del problema es estimar la regresión de la tasa de participación de las mujeres y hombres sobre la tasa de empleo y la tasa de desempleo. Este problema podría también ser desarrollado a nivel sectorial con las características y categorías que se han considerado en el estudio, y que podría ser entendido como una medida simple de la tasa de participación. Nos interesa ver cuál de los grupos de mujeres y hombres son los más afectados con relación a las oportunidades de trabajo y su relación con la edad. En resumen, se trata de determinar el efecto del trabajador desestimulado y del trabajador adicional sobre la tasa de participación de la fuerza de trabajo con arreglo a la edad. De las variables por considerar tendremos: la población por edad para los grupos de mujeres y hombres, por población que está en la fuerza de trabajo, cuyas edades están comprendidas entre 15 y 24 años, 25 y 44 años, 45 y 64 años y mayor de 65 años. En forma similar procedemos para el caso de los hombres empleados y desempleados, de acuerdo con la edad por fuerza de trabajo empleada. Ahora consideramos variables que dependen de tres atributos: empleo o desempleo, edad y sexo.

En resumen, se desprende que, en promedio, el efecto del trabajador desestimulado en el caso de las mujeres sufre un cambio inversamente proporcional al de los hombres, observándose que la mayor tendencia a estar en esta situación corresponde a las mujeres, lo cual nos lleva a pensar –como efectivamente se muestra– que habrá mayor presión en los mercados de trabajo de parte de la mujer; en otras palabras, si el efecto del trabajador desestimulado domina, ello podría implicar que cantidades de trabajadores primarios podrían a su vez causar la aparición de cantidades de trabajadores secundarios, y la tasa de participación de la mujer variaría positivamente con la tasa de desempleo. Comparando esto con el efecto neto del trabajador desestimulado aplicando el modelo de Tella, se muestra que el efecto neto del trabajador desestimulado y del trabajador adicional estaría actuando en direcciones contrarias para hombres con edades comprendidas entre 15 y 24 años y para mujeres mayores de 65 años, dependerá entonces de la tensión relativa entre dichos efectos, prevaleciendo el efecto del trabajador desestimulado sobre ambos efectos.

Existe gran cantidad de trabajadores desalentados entre los que se encuentra una gran cantidad de mujeres que han renunciado a buscar empleo pues saben por experiencia que no encontrarían, ya que el desempleo discrimina negativamente a algunos grupos.

Por otra parte, el desempleo podría estar encubierto por la ocupación de los trabajadores de tiempo parcial, desempeñado principalmente por mujeres, las cuales “lo aceptan” porque les permite a la vez asumir responsabilidades familiares además de mantener una clasificación profesional; otras aceptan el empleo, pues ésta es una de las formas de empleo que genera más puestos de trabajo. Sin embargo, las estadísticas al respecto son muy escasas, lo que hace que en cierta forma el trabajador caiga en la indefensión, ya que la mayoría de los empleos de tiempo parcial no dan derecho a prestaciones sociales ni protección social, y ofrecen poca posibilidad de afiliarse a un sindicato, reducen los costos de mano de obra y están fuera de la legislación laboral.

La tercera parte del análisis corresponde a desmenuzar en parte la trama, en lo que se refiere a modelar la influencia del nivel de instrucción para mujeres y para hombres, aplicando el método de ir de lo general a lo particular con la tasa de participación, es decir, haciendo la regresión con todas las variables de nivel de instrucción, y paso seguido se van eliminando variables significativas pero insignificantes estadísticamente a nivel individual. Entre las variables retenidas se consideran: la población de mujeres analfabeta con relación a la población que se encuentra en la fuerza de trabajo; de la misma manera se definen las variables para los hombres. La población que ha realizado estudios de educación primaria por población en la fuerza de trabajo. De manera similar se definen para mujeres y para hombres, las variables de la población que ha realizado estudios de educación media, estudios técnicos, otros estudios y los que han realizado estudios superiores. Se observa así que tenemos variables que dependen del nivel de instrucción y del sexo.

El comportamiento de la tasa de participación con relación al incremento de los años de instrucción podría incrementarse con las consiguientes expectativas de mejoras en los salarios y en el nivel de vida. Se observa que los niveles de instrucción para el hombre son siempre más altos que los de la mujer, salvo en los niveles de analfabetismo. Algo positivo se nota en los niveles de educación media y superior de la mujer donde hay un incremento con una tendencia a estar a la misma proporción que el hombre. Sin embargo, una vez estimado el modelo de la regresión sobre los niveles de instrucción, se observa que las variables comparables serían la tasa de educación primaria y la tasa de educación secundaria, donde encontramos que a medida que aumenta la tasa de educación primaria, aumenta también la tasa de participación, más en las mujeres que en los hombres; caso contrario sucede con la tasa de educación secundaria.

### **Comentarios**

Si predomina el efecto del trabajador adicional, la política expansionista sería el objetivo principal, ya que los trabajadores adicionales se agotarían pronto en la fuerza de trabajo, tanto como la economía se expande. Si, por el contrario, el efecto predominante es del trabajador desestimulado, la política por diseñar sería la de incrementar el empleo, lo que no sería suficiente para proveer puestos de trabajo a cada uno de los que intenten conseguir un empleo cuando la economía está en situación de recesión.

Una dificultad en la interpretación de las relaciones entre la tasa de participación y las oportunidades de trabajo pueden verse entorpecidas con la movilidad de los trabajadores dentro de las diferentes áreas de fácil mercado, lo cual es una alternativa para el movimiento de la fuerza de trabajo hacia zonas en donde hay más oportunidades de trabajo. Por tanto, una relación negativa podría surgir si los trabajadores más capacitados abandonan el área de su competencia para encontrar otro trabajo, dejando atrás aquellos trabajadores cuyos lazos con la fuerza de trabajo afloraron por razones de sus características personales, mucho menos ligadas al mercado laboral.

La tirantez en el mercado puede reflejarse en los diferentes niveles de tasas de empleo, a consecuencia de la mayor o menor cantidad de trabajadores desestimulados, los cuales ejercerían una mayor presión para encontrar empleo.

Las razones entre los grupos de la población y la fuerza de trabajo total son consideradas, ya que la forma particular de la tasa de participación ha sido así definida, lo que indica que estas tasas variarán respecto al total de la población de la fuerza de trabajo en cualquier grupo. La tasa de empleo es utilizada porque el efecto del trabajador desestimulado nos da información acerca de la tirantez del mercado y la correlación estadística entre la población que está en la fuerza de trabajo y el conjunto de la misma que está empleada.



Se observa, en efecto, que esta presión tiene por resultado suscitar directamente la actividad: en el curso de las fluctuaciones coyunturales, la tasa de actividad por sexo y por edad fluctúa en sentido inverso a la tasa de desempleo.

Con relación al nivel de instrucción, entre los jóvenes la elección existe a menudo entre proseguir los estudios o buscar una actividad remunerada. El desempleo en las mujeres es mayor que el de los hombres, aunque éste no ha aumentado tan rápidamente como el de hombres.

La tasa de desempleo se ve como un indicador de la probabilidad de que un trabajador entre en la fuerza de trabajo. Este trabajador potencial será capaz de encontrar un empleo en el área y en el período de tiempo dado, así que a mayor tasa de desempleo, menor la probabilidad de encontrar un empleo en el área en un período dado, y por tanto, bajas expectativas en el mercado de salarios y correlativamente baja tasa de participación

La tasa de participación de la mujer ha aumentado y cada vez más debe asumir sus responsabilidades personales simultáneamente con las actividades profesionales, debido a que en general los salarios de los trabajadores han disminuido y de allí la necesidad de compensar esta caída. Esto podría explicar el que haya aumentado en parte la posibilidad para la mujer de recibir mayor educación y formación, como una medida para contrarrestar la discriminación en la contratación, evolución de los valores y estructura familiar.

374

Para poder documentar y sustentar el análisis sobre la situación y evolución de la mujer económicamente activa, es urgente mejorar los sistemas de información, en el sentido de generar estadísticas a nivel nacional y regional que permita la desagregación de la información por sexo, así como la generación de estadísticas por sectores. Recordemos que las limitaciones de los métodos de medición es una constante en las investigaciones de tipo cuantitativo.

### **Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo, 1990. *Informe sobre progreso económico y social en América Latina*. Washington, BID.

INE, varios años. *Anuario estadístico del INE. Información digitalizada en CD rom*, 2003.

OCEI, varios años. *Anuario estadístico de la OCEI*. Caracas, Impreso en talleres gráficos de la OCEI.

Rodríguez, Ana, 2001. "La tasa de participación en el trabajo en Venezuela con relación al nivel de instrucción, el sexo y la edad. 1977-1997", UCV, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. VII, No. 2, julio-diciembre, pp. 265-287.

Tella, A., 1971. *The relations of labour force to employment, industrial and labour review*. Vol. 17.

---

**CUARTA  
PARTE**

# **La condicionalidad del liberalismo económico**

---

---

# 1

**Beethoven**  
**Herrera**  
**Valencia**

**América Latina:  
integración  
comercial y sus  
implicaciones  
sociales**

---

**Beethoven Herrera Valencia**

Profesor emérito Universidad Nacional de Colombia, Doctorado en economía, Universidad de París. Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

*E-mail:* [beethovenh@hotmail.com](mailto:beethovenh@hotmail.com)

## **América Latina: integración comercial y normas laborales**

### ***Los actores sociales y su papel en los acuerdos de integración comercial***

Es una preocupación común para los diferentes actores sociales, la posibilidad de una integración basada en una apertura total de las economías, desconociendo los diferentes grados de competitividad y preparación de los sectores económicos, sobre todo si se encuentra la reticencia que muestran algunos países para abolir los subsidios y las prebendas en sectores tan sensibles como el agrícola.

Desde esta óptica, la integración es vista como una vía adecuada para ampliar mercados, pero que debe mantener mecanismos de defensa frente a prácticas comerciales agresivas por parte de terceros países (por ejemplo, la política agraria común de la Unión Europea o los subsidios agrícolas en Estados Unidos), complementados con políticas sociales que faciliten una transferencia gradual de los beneficios del crecimiento económico que se puede derivar de un proceso de estas características.

De otra parte, a nivel de organizaciones existen diferencias en cuanto a la percepción de este tipo de procesos (integración comercial bilateral o multilateral). Mientras los empresarios apoyan estos acuerdos, las organizaciones sindicales mantienen una posición muy crítica al respecto y, en el mejor de los casos, anteponen su apoyo a estos procesos, a un cambio de rumbo en aspectos centrales (Martínez, 2003).

A diferencia de las organizaciones sindicales, el empresariado no concibe una relación entre comercio y normas laborales. En casos extremos y condicionados por compromisos incluidos en los acuerdos de libre comercio como el Tlcan, las organizaciones empresariales han aceptado la adopción de algunos estándares laborales mínimos de aplicación universal.

La posición de las organizaciones de trabajadores, más que expresar un total rechazo a la liberación comercial y a los esquemas de integración, deja entrever su preocupación porque el desarrollo comercial se haga a costa de un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo y de una degradación de las relaciones laborales.

Existen algunas organizaciones (Confederación Mundial del Trabajo, CMT) más radicales que otras (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Ciosl), en cuanto a su oposición a los esquemas de integración actuales, pero que coinciden en incluir en la nueva ronda de negociaciones con la OMC temas como la cláusula social en los acuerdos comerciales; la renegociación de los acuerdos sobre propiedad intelectual; la implementación de controles a los capitales, y la apertura del comercio mundial a los productos agrícolas (eliminación de subsidios agrícolas).

Finalmente, tanto en materia de integración como de libre comercio, las organizaciones sociales demandan un nivel de participación mucho mayor que el actual, que en algunos casos, como el ALCA, es prácticamente inexistente.

### ***Las normas laborales en los acuerdos de integración económica***

Dentro de los distintos tratados y acuerdos de integración realizados hasta el momento en América, los siguientes contienen normas laborales:

- 1) Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- 2) Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- 3) Comunidad y Mercado Común del Caribe (Caricom).
- 4) Mercado Común del Sur (Mercosur).
- 5) Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) –Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México–.
- 6) Tratado de Libre Comercio G3 (Colombia, México y Venezuela).
- 7) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).
- 8) Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile.

En estas experiencias analizadas, en grados diferentes y con mayor o menor amplitud, se han incorporado normas laborales, aunque en algunos casos no se haya pasado de la simple declaración genérica. Todos estos procesos han tenido una motivación fundamentalmente económica o comercial, y por tanto se han concentrado en facilitar la libre circulación de capitales, bienes y servicios, así que no es extraño que no se hayan incluido los aspectos laborales inherentes a cualquier proceso de esta índole.

380

En casi todos los casos ha sido en una etapa posterior a su negociación, y a veces muchos años después, que se han incorporado los aspectos laborales como instrumentos complementarios a los tratados. En este sentido, las normas recogidas por las distintas experiencias de integración varían de un caso a otro. En algunas, se privilegian los derechos fundamentales del trabajo, mientras que en otras se privilegia el empleo y la seguridad social.

Esta heterogeneidad permite encontrar que en algunos procesos de integración se han omitido pronunciamientos respecto de ciertos derechos fundamentales, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la huelga, el trabajo forzoso y la protección de los menores que trabajan. Éste es el caso del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que sólo recogió la obligación de no discriminación; la Comunidad Andina y el Tratado de Libre Comercio-G3, que no recogieron ningún derecho fundamental, y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que igualmente sólo se ocupa de la obligación de no discriminación y de la igualdad de remuneración. Todos estos casos privilegian los temas de empleo y de seguridad social (*Ibid.*).

En otras experiencias ha primado el tratamiento de los derechos fundamentales, sin descuidar el tratamiento de las condiciones de trabajo, empleo y seguri-

dad social. La Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan), y el Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile, son ejemplos de este tipo de enfoque. (*Ibid.*).

En cuanto a derechos fundamentales, se destacan Caricom, el Mercosur, el TLC (de América del Norte) y el TLC (Canadá-Chile), que han incorporado a sus normas de integración la totalidad de los derechos fundamentales en materia de trabajo, según la Declaración de la OIT de 1998 sobre el particular. Caricom se destaca asimismo por ser la única experiencia de integración que ha recogido en su normativa la totalidad de las instituciones de los derechos fundamentales del trabajo, de las condiciones de trabajo y del empleo, administración del trabajo, seguridad social y órganos de promoción (*Ibid.*).

Los tratados de libre comercio de América del Norte y el de Canadá-Chile incluyen en su normativa los derechos fundamentales en materia de trabajo y las prescripciones protectoras respecto de algunas instituciones que conforman las condiciones de trabajo (jornada de trabajo, remuneración mínima, y seguridad e higiene ocupacional), además de prescripciones sobre promoción del empleo y protección de trabajadores migrantes. No obstante, existe en estos tratados una menor preocupación por la atención de los derechos a la seguridad social.

El Mercado Común del Sur no incluye normas sobre condiciones de trabajo, salvo el caso de mecanismos de solución de controversias laborales, pero sí recoge todas las instituciones relativas al empleo. Al igual que los dos tratados de libre comercio mencionados en el párrafo anterior, se otorga menor atención a los derechos a la seguridad social.

En términos generales, se puede concluir que Caricom es la experiencia que mayor número de previsiones en materia laboral contiene: treinta y uno (31), seguida de Mercosur con diecisiete (17), de TLC América del Norte y Canadá-Chile con quince (15) y Comunidad Andina con catorce (14). Las experiencias de integración con menor número de prescripciones laborales son SICA, con siete (7), ALCA, con seis (6) y G-3 con una (1). El tema en el cual se encuentra unanimidad en todos los acuerdos es el de la promoción del empleo (con nueve inclusiones) (*Ibid.*).

El único tratado que hace un reconocimiento al derecho de estabilidad en el trabajo es el de Caricom. Este proceso de integración ha desarrollado un modelo de legislación sobre este tema.

CUADRO 1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: NORMAS LABORALES EN LOS ACUERDOS E INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN**

	OEA	SICA	CAN	Caricom	Mercosur	TLC	TLC-G3	ALCA	Frecuencia
<b>I. DERECHOS FUNDAMENTALES</b>									
Libertad sindical	♦			♦	♦	♦			5
Negociación colectiva				♦	♦	♦			4
Huelga	♦			♦	♦	♦			5
Trabajo forzoso	♦			♦	♦	♦			5
Protección de menores	♦			♦	♦	♦			5
No discriminación	♦	♦		♦	♦	♦		♦	7
Igualdad de remuneración	♦			♦	♦	♦		♦	6
Subtotal I	6	1		7	7	7		2	
<b>II. CONDICIONES DE TRABAJO</b>									
Derecho al trabajo	♦			♦					2
Jornada de trabajo	♦			♦		♦			4
Descanso	♦			♦					2
Remuneración justa y adecuada	♦	♦		♦		♦			5
Estabilidad en el trabajo	♦			♦					2
Promoción o ascenso	♦			♦					2
Mujeres	♦			♦				♦	3
Minusválidos	♦			♦					2
Vacaciones	♦			♦					2
Feridos	♦			♦					2
Seguridad e higiene	♦			♦		♦			4
Mecanismos de solución				♦	♦			2	
Subtotal II	11	1		12	1	3		1	
<b>III. EMPLEO</b>									
Promoción del empleo	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	♦	9
Movilidad de mano de obra		♦	♦	♦	♦	♦		♦	7
Formación profesional	♦		♦	♦	♦				4
Orientación vocacional	♦	♦	♦	♦	♦				5
Subtotal III	3	4	4	4	4	2	1	2	

382



Continuación cuadro 1

	OEA	SICA	CAN	Caricom	Mercosur	TLC	TLC-G3	ALCA	Frecuencia
<b>IV. ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO</b>									
Administración del trabajo			♦	♦					2
Inspección del trabajo			♦		♦				2
Subtotal IV			2	1	1				
<b>V. SEGURIDAD SOCIAL</b>									
Seguridad social	♦	♦	♦	♦	♦			♦	6
Subsidios por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	♦		♦	♦					3
Indemnización por lesiones o enfermedades de trabajo	♦		♦	♦		♦			5
Atención médica	♦		♦	♦					3
Auxilio funerario			♦						1
Protección contra desocupación	♦		♦		♦				3
Protección contra la vejez	♦		♦	♦					3
Pensión de sobrevivientes				♦					1
Subtotal V	6	1	7	6	2	1		1	
<b>VI. ÓRGANOS DE PROMOCIÓN Y CONTROL</b>									
Órganos de promoción	♦		♦	♦	♦	♦			6
Órganos de control	♦				♦	♦			4
Subtotal VI	2		1	1	2	2			
TOTAL I-VI	28	7	14	31	17	15	1	6	

Fuente: Daniel Martínez, 2003.

De todos modos, a pesar de que se han logrado importantes avances en el tema de la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales de integración, aún es mucho lo que falta por hacer en lo que respecta a una adecuada aplicación de dicha normativa. Todavía son muchas las quejas recibidas en la OIT por reiteradas y frecuentes violaciones que en este campo se observan en los países de la región.

Sin embargo, el fenómeno más preocupante en la región es el aumento del trabajo temporal, en la medida en que cada vez un mayor número de empresas

recurre a la contratación de trabajadores bajo la modalidad de contratos de servicios o similares, lo cual evidencia que en la actualidad el problema no es tanto el de la incorporación de las normas laborales a los procesos de integración y de libre comercio, sino el de la progresiva reducción del ámbito de aplicación de las mismas.

### ***Los sistemas generalizados de preferencias***

Si bien los sistemas de preferencias comerciales (menores aranceles, aumento de cuotas de importación, etc.) no se constituyen en acuerdos en un sentido estricto, el otorgamiento de preferencias a la importación de productos producidos en países en desarrollo –supeditado al cumplimiento de determinadas condiciones–, se constituyen en un importante objeto de análisis con el fin de determinar los vínculos entre comercio y normas laborales.

Estos sistemas condicionan el otorgamiento de preferencias comerciales al cumplimiento, por parte de los países beneficiarios, de ciertos requisitos, exigidos por el país que otorga las preferencias, en materia laboral (respeto a los derechos fundamentales en el trabajo, reconocidos por la OIT), medioambiental, de propiedad intelectual, etc., siendo los más importantes el aplicado por la Unión Europea y el de Estados Unidos de Norteamérica.

384

Para el 2002, la UE condicionó la renovación y ampliación de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a la aplicación eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores. Con el nuevo Plan, que abarca ahora productos de especial importancia para los países en desarrollo, las tarifas arancelarias se reducirían en 8.5 puntos porcentuales para los países que soliciten el beneficio y respeten los derechos fundamentales. Además, la UE puede excluir del Plan a países que violan esos derechos fundamentales (*Ibid.*).

Entre tanto, Estados Unidos aplica beneficios arancelarios a aquellos países que, entre otros requisitos, adopten medidas adecuadas para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. En los últimos 20 años, el Sistema ha beneficiado a muchos países, si bien, por no respetar dichos derechos, se han suspendido los beneficios a 13 países, y en unos 30 casos más los países denunciados debieron modificar su legislación laboral para poder seguir beneficiándose del Sistema (*Ibid.*).

### ***Integración, liberalización de los mercados, empresas multinacionales y relaciones laborales***

No es común que los acuerdos de libre comercio contemplen cláusulas laborales, salvo excepciones recientes como el Acuerdo entre Canadá y Chile, entre México, Estados Unidos y Canadá, entre Chile y Estados Unidos, y algunos otros. No obstante, muchos de estos tratados de integración han permitido a las empresas mul-

tinacionales ampliar su presencia en diversos países, atraídas por las facilidades otorgadas a la inversión extranjera, entre las cuales con frecuencia se incluye un tratamiento laxo en lo que atañe al respeto a la normatividad laboral.

Si bien ésta fue la tendencia durante la década de los noventa, comienza a apreciarse –y cada vez con más frecuencia– que algunas de estas empresas negocian acuerdos con sus trabajadores sobre temas relativos a las relaciones laborales entre empresa y trabajadores y a las condiciones de trabajo de éstos. Este nuevo marco de aplicación de la normativa laboral internacional establece un precedente frente a la apreciación de que las empresas multinacionales se instalan en países en los que, entre otras ventajas, existe una gran laxitud en la naturaleza y aplicación de las normas laborales. Así, estos acuerdos muestran un progresivo, aunque aún lento, desarrollo de un mayor compromiso de respeto a la normatividad laboral en especial lo que toca a los derechos fundamentales.

### ***Los acuerdos bilaterales de integración comercial y su contenido laboral***

#### *Provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur*

Desde una óptica laboral, los TLC firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur, la desregulación del comercio y la liberación de los flujos de capital pone muchos empleos en riesgo. La competencia basada en el incremento de las habilidades y la productividad mediante la incorporación de tecnologías blandas (capacitación, gestión, procesos, etc.) y duras (maquinaria), puede ser positiva para los trabajadores, pero existe el riesgo de que se opte por la competencia basada en sueldos bajos, en la precarización de las condiciones de trabajo y en el debilitamiento de los derechos de los trabajadores, en lo que se conoce como una *carrera hacia el fondo*.

El Congreso norteamericano ya había reconocido este peligro en la Ley de Autoridad para la promoción del comercio (*Trade Promotion Authority* por su siglas en inglés, TPA), y por ello ha ejercido presión para que se logre asegurar que los derechos de los trabajadores se protejan en nuevos acuerdos comerciales. Uno de los varios objetivos de negociación en la sección 2102(a)(6) del TPA es “promover el respeto para los derechos de los trabajadores [...] consistente con estándares de trabajo básicos de la OIT” en nuevos acuerdos comerciales. El TPA también incluye los objetivos de negociación acerca de las peores formas de trabajo infantil, la no derogación y aplicación efectiva de las normas laborales (LAC, 2003).

No obstante, las provisiones laborales de los TLC de Chile y Singapur se quedan cortas en cumplir estos objetivos. Incluso estos acuerdos han dado un paso atrás con respecto a las provisiones hechas sobre los derechos de los trabajadores en el TLC de Estados Unidos-Jordania y en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En los acuerdos de Chile y Singapur, hay sólo una estipulación sobre los derechos laborales, y es la obligación de que cada país imponga las normas laborales que

considere convenientes. Todas las otras obligaciones contenidas en los capítulos del trabajo, muchas de las cuales han sido tomadas de los objetivos para la negociación fijadas por el Congreso norteamericano, no son explícitamente cubiertas por el sistema del arreglo de disputas y, por tanto, son inaplicables (*Ibid.*).

A primera vista, en los capítulos laborales de los tratados firmados por Estados Unidos con Chile y Singapur aparecen similares provisiones laborales a las del TLC con Jordania. Los compromisos clave del TLC con Jordania aseguran que los estándares laborales básicos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se reconozcan y sean protegidos por la ley doméstica, y que no sean derogados o ignorados.

Estas condiciones están presentes en los TLC de Chile y Singapur. Pero hay una diferencia crucial. En el acuerdo con Jordania, los países pueden establecer una reclamación con respecto a las fallas de la contraparte en cumplir con cualquier provisión del capítulo laboral, incluso los compromisos en la no derogación de los estándares de la OIT. En el marco del mecanismo de la resolución de disputas bajo el TLC con Jordania, los casos relativos al no cumplimiento de la normatividad laboral pueden ser debatidos en el contexto del acuerdo. En los acuerdos de Chile y Singapur, por otro lado, las quejas con respecto a los compromisos laborales clave no se pueden llevar ante el mecanismo de resolución de disputas.

386

De hecho, la única provisión laboral que es susceptible de ser sometida a la resolución de disputas en ambos acuerdos es el compromiso de cumplir efectivamente las leyes domésticas. Y mientras los procedimientos de resolución de disputas y de arreglo eran idénticos para las provisiones de trabajo, medio ambiente, y las provisiones comerciales del TLC con Jordania, las provisiones del trabajo y el medio ambiente en los TLC con Chile y Singapur son diferentes y más débiles que las provisiones para la aplicación de las obligaciones en el terreno comercial.

En estas circunstancias, los acuerdos de Chile y Singapur representan un retroceso respecto al SGP vigente, bajo el cual a los países se les pueden negar los beneficios del comercio si ellos no han tomado, o no están dando pasos para aplicar los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Este es un estándar sustantivo, que va más allá de ser sólo un requisito para imponer las leyes domésticas. El SGP requiere explícitamente que los países aseguren que sus leyes garanticen la libertad de asociación y el derecho de organizarse en sindicatos y negociar colectivamente, impidan el trabajo forzado, establezcan una edad mínima para el empleo de niños, y reflejen condiciones aceptables respecto al salario mínimo, horas del trabajo, salud y seguridad.

Los trabajadores han utilizado el proceso de reclamación del SGP para revisar los abusos de derechos laborales en docenas de países, incluido Chile. Bajo el TLC de Chile, el instrumento de petición del GSP será remplazado por las provisiones laborales del TLC que son evidentemente más débiles. En el papel, las disputas laborales sólo se discutirán cuando se compruebe el fracaso del país en imponer

sus propias leyes laborales, por inadecuadas que esas leyes sean. Incluso si se encontrara una violación de este compromiso, el remedio no sería la suspensión de los beneficios comerciales.

El TLC pierde también el procedimiento individual de petición disponible bajo el SGP, que les da a los trabajadores una voz importante en el proceso de revisar y mejorar los derechos de los trabajadores (*Ibid.*).

Al enfocarse exclusivamente en la aplicación de leyes laborales domésticas, los TLC de Singapur y Chile terminan creando un incentivo perverso. Un país podría modificar sus leyes para prohibir la conformación de asociaciones de trabajadores, permitir el trabajo infantil y trabajos forzados, e invalidar todos los acuerdos de negociación colectiva, y no se expondría a ninguna sanción bajo los acuerdos de Chile y Singapur.

### *Cafta, débil protección de los derechos laborales*

Los defensores del librecomercio argumentan que entre sus beneficios está el aumento del bienestar y el mejoramiento del respeto de los derechos laborales. Pero ello no ocurrirá si no se adoptan protecciones ejecutables en la estructura misma de los acuerdos. La ley que aprobó la autoridad de promoción comercial promulgada por el Congreso de Estados Unidos compromete a su gobierno a asegurarse que los acuerdos comerciales que firme promoverán el respeto a los derechos de los trabajadores. En esa dirección, el Cafta incluyó provisiones para los derechos laborales, pero las mismas son muy débiles, pues no asegura que los países estén en conformidad con los derechos laborales internacionalmente reconocidos y falla en proteger a las mujeres contra la discriminación laboral.

El acuerdo exige a los países respetar sus propias leyes laborales, las cuales pueden estar o no en concordancia con los estándares internacionales, pero adicionalmente incluye un débil mecanismo de exigibilidad para asegurar el cumplimiento de ese débil compromiso. Falla también al no exigir a los países que incluyan garantías procesales y soluciones para corregir las violaciones detectadas. Además, el mecanismo que se propone construir para la cooperación no garantiza un financiamiento que asegure su eficacia. Dado el bajo nivel de respeto de los derechos laborales en Centroamérica, el acuerdo incluye pocos incentivos para mejorar dicha situación.

En lugar de asegurar la adecuación de las normas laborales de los países de la región con las normas internacionales establecidas por la OIT, el tratado sólo “recomienda a las partes trabajar por asegurar dicha concordancia, y no debilitar las protecciones laborales consagradas en sus leyes, como medio para estimular el comercio y las inversiones”. Si un país viola tales provisiones, no sufrirá consecuencias significativas, pues el acuerdo no contempla la posibilidad de multas o sanciones por tales violaciones.

Las leyes laborales centroamericanas están lejos de cumplir los estándares internacionales. En diciembre de 2003, Human Rights Watch reportó que las leyes de El Salvador referidas a la libertad de asociación no protegen adecuadamente este derecho. Los procedimientos de despido de trabajadores pueden ser manipulados contra los sindicalizados, el proceso de registro sindical es excesivamente engorroso, la discriminación antisindical en la contratación no está explícitamente prohibida y las provisiones contra los despidos y suspensiones antisindicales son débiles y fáciles de burlar. El Cafta no exige a los países miembros corregir esas carencias ni previene contra el futuro debilitamientos de dichas leyes.

Aunque la enumeración de derechos laborales que hace el Cafta incluye cinco derechos laborales internacionalmente reconocidos, excluye las normas relativas a la eliminación de la discriminación en el empleo, uno de los cuatro derechos fundamentales proclamados por la OIT en la Declaración de Principios de 1998. En estas condiciones, Guatemala podrá continuar con su ilegal práctica de exigir prueba de embarazo a las mujeres en las zonas francas de exportación, al igual que lo hacía un decreto promulgado por la ministra de Trabajo de Samper, y que debió ser derogado frente a la protesta internacional.

Si un país es sancionado por violar los derechos incluidos en el Tratado, basta el pago de la multa, y no incluye mecanismos para obligar a corregir las violaciones sancionadas, y puede continuar con el pago de la multa y persistir en las violaciones.

388

El mecanismo creado para la cooperación laboral destinado a brindar asistencia técnica dispondrá de recursos limitados, pues la administración Bush ha reducido el presupuesto de cooperación laboral a nivel mundial de US\$99,5 millones en 2004 a sólo US\$19 millones para 2005 (una reducción del 82%). Con los contenidos negociados, el Cafta no estimula el mejoramiento de la legislación laboral y la adecuada sanción de las violaciones que se presenten, sobre todo en el caso de la discriminación contra la mujer.

Por ahora, el Tratado ha sido sometido al Congreso, pero su aprobación atraviesa dificultades en medio de la campaña electoral, y no es improbable que el tema laboral esté en el centro de las preocupaciones de los legisladores estadounidenses, lo cual podría conducir a la exigencia de fortalecimiento de las garantías del respeto de los derechos laborales.

## **Impactos sociales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

### ***Análisis del caso mexicano***

#### *Comercio y desarrollo*

La apertura comercial y de capitales, acompañada de los procesos de integración inherentes a la globalización, se ha terminado convirtiendo para muchos países

en desarrollo, más que en un modelo de inserción en la economía internacional, en un modelo de desarrollo. Lo que ha mostrado la evidencia empírica es que el modelo aperturista no está concebido sino como un modelo de acumulación, que de ninguna forma aborda los problemas redistributivos, y que, por el contrario, aumenta las brechas ya existentes en cuanto a ingresos, educación y desarrollo, no sólo a nivel individual sino también regional.

Desde este marco conceptual, el análisis de los resultados del Tlcan para México se constituye en una muestra de los efectos que el ALCA podría tener para las naciones del resto del continente, habida cuenta de las diferencias estructurales existentes en el nivel de desarrollo de los países. Las cifras oficiales tanto del Banco Mundial como del gobierno de México demuestran, como ya se mencionaba, la mejoría en algunas de las variables macroeconómicas.

La liberalización comercial ha conseguido estimular el comercio y las inversiones, y ha puesto la inflación bajo control. Las exportaciones de México han crecido rápidamente a un promedio anual del 10,6% desde 1985, y casi se ha triplicado la inversión extranjera directa, llegando a un índice de crecimiento del 21% anual. La inflación ha sido dominada considerablemente (Wise y Gallagher, 2002).

Sin embargo, un análisis más detallado de las cifras arroja las siguientes conclusiones:

El crecimiento económico de México en los últimos años ha sido lento –menos de un 1% per cápita anual desde 1985 a 1999– comparado con el 3,4% de 1960 a 1980.

Si bien se han incrementado las exportaciones, las importaciones lo han hecho mucho más, lo cual arroja en su balanza comercial un saldo negativo.

Se han creado pocos puestos de empleo. El sector industrial, uno de los pocos que ha mostrado un crecimiento económico significativo, ha visto una pérdida neta en cuanto a puestos de trabajo desde que el Tlcan entró en vigor.

Los salarios reales han descendido a nivel nacional. El salario mínimo real ha bajado un 23% bajo el Tlcan, en tanto que los salarios industriales han descendido un 12% bajo el Tlcan.

La entrada en vigor del Tlcan aceleró los procesos de informalización del trabajo. En la actualidad, el 60% de los empleados no reciben los beneficios que exige la ley de México, y se estima que un tercio de la población económicamente activa trabaja en el sector informal.

El número de hogares que viven en la pobreza se ha incrementado en un 80% desde 1984, con el 75% de la población del país viviendo por debajo de la línea de pobreza en la actualidad.

La desigualdad ha empeorado, al igual que el coeficiente de Gini en México (la medida estándar internacional de desigualdad) ubicándose en 48, lo cual convierte a México en una de las naciones con mayor desigualdad del hemisferio.

El sector agrícola está en crisis, ahogado por las importaciones de grano de los Estados Unidos, caen los precios comerciales, y la ayuda gubernamental se ve reducida. Cuatro quintos de la población rural de México viven en la pobreza, y más de la mitad en una pobreza extrema (Woeld Bank, 2002).

Estas cifras dejan claro que la integración económica de México no se ha expresado en un mayor desarrollo, y, por el contrario, en algunos casos la integración comercial ha acelerado procesos de empobrecimiento y desigualdad.

#### *Medio ambiente: degradación acelerada*

Los defensores del Tlcan, al ser cuestionados sobre el tema ambiental, preveían que la integración económica con México llevaría finalmente a una creciente armonización de los estándares medioambientales y de desarrollo. Entre 1985 y 1999, la contaminación atmosférica ha crecido en torno a un 97%. Para nadie es un secreto las constantes quejas contra las maquilas, que proliferaron con el Tlcan, debido al grave daño que causan al medio ambiente (Mendiola, 1997).

El caso del maíz muestra cómo un acuerdo de estas características puede impactar en el aspecto medioambiental. El gobierno mexicano ha apoyado a compañías como Monsanto para distribuir semillas híbridas, que supuestamente tienen mayor rendimiento. No obstante, a diferencia del maíz “criollo”, el grano procedente de cultivos “híbridos” no sirve como semilla, lo que obliga al campesino a adquirirlas cada temporada. Las semillas híbridas requieren mayor cantidad de fertilizantes y de químicos, que proveen las mismas empresas. En Chiapas, la utilización intensiva de insecticidas ha causado severos problemas para la salud de los campesinos.

El gobierno mexicano calcula que los costos económicos de la degradación medioambiental han ascendido a un 10% del producto interno bruto (PIB) anual, lo que equivale a 36 billones de dólares anuales. Estos costos superan el desarrollo económico, que asciende a sólo un 2,6% sobre una base anual (Wise y Gallagher 2002).

#### *La liberalización de la agricultura en México*

Durante más de dos décadas, Estados Unidos ha promovido de diferentes maneras la liberalización rápida e incondicional de las economías en desarrollo, mientras se aseguraba de consolidar sus propios mecanismos de apoyo a la agricultura. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) supuso un ejemplo sin precedentes de liberalización acelerada, y fue presentado como el paradigma de un nuevo modelo de relaciones comerciales.

En el sector agrario –donde México supuestamente tenía una ventaja comparativa–, el comercio con Estados Unidos se ha incrementado desde 1994, pero el valor de las exportaciones estadounidenses ha excedido con mucho las de su vecino del sur. Lo que es más importante, el proceso no ha llevado a una reducción en



los niveles de pobreza, que permanecieron prácticamente iguales durante la década de los noventa. Los niveles de desigualdad no sólo no se han reducido, sino que incluso han crecido en los estados del cinturón sur del país.

El Tlcan preveía la liberalización rápida de la mayor parte de los sectores, con excepción de una lista de productos “sensibles” para alguna de las partes. Al estar entre los productos “sensibles”, se acordó retrasar hasta el año 2008 la liberalización completa del maíz.

Pese a lo acordado, poco después de la liberalización las importaciones de maíz procedente de Estados Unidos se duplicaron con respecto a la media de los años anteriores; una transición que debía haber durado quince años se vio reducida a poco más de treinta meses. La liberalización y la avalancha de importaciones baratas han traído consigo el desplome de los precios y el deterioro de las condiciones de vida de los pequeños productores. Desde la entrada en vigor del Tlcan, el precio real del maíz ha caído en México más de un 70%. Esto significa que los productores maiceros viven hoy con menos de un tercio de los ingresos que tenían en 1994 (Fanjul y Fraser, 2003).

#### *Maíz y TLC: ¿Reconversión productiva?*

La oleada de exportaciones estadounidenses ha creado una presión añadida sobre los empobrecidos granjeros de maíz en México. Esto no sólo ha causado un incremento de la pobreza y de la emigración, sino que amenaza además a la rica reserva de biodiversidad de plantas cultivadas por los granjeros tradicionales del país, considerada por los agricultores de todo el planeta como un bien público.

En tanto Estados Unidos mantenga las ayudas internas a su producción agrícola, será muy difícil para la agricultura de cualquier país competir exitosamente con esta nación. Este *dumping* lo ha soportado México –y en especial, sus campesinos más pobres–, al punto que cultivos tan tradicionales en ese país como el maíz, están a punto de desaparecer. La situación reviste particular gravedad si se tiene en cuenta que México es uno de los principales consumidores de este cereal en el continente, por lo que la cuestión acerca de la seguridad alimentaria, más que un discurso nacionalista, se convierte en un aspecto muy importante a la hora de negociar en el área agrícola.

Los productores mexicanos están atrapados en una competencia contra un sector que recibe cantidades ingentes de dinero por parte del Gobierno estadounidense, y está controlado por un puñado de compañías transnacionales. Las exportaciones de maíz norteamericano a precios artificialmente bajos están destruyendo los medios de vida de los pequeños productores en los países en desarrollo.

#### *La estructura del sistema de apoyo del Gobierno estadounidense*

En sus informes a la OMC, Estados Unidos niega cualquier subsidio a la exportación del maíz, justificado por la normatividad de la OMC. El problema es

que la regulación de la OMC sobre agricultura ignora que las transferencias a los productores (como en el caso estadounidense) suponen un subsidio a la exportación *de facto*.

En el año 2000, los productores estadounidenses de maíz recibieron ayudas por 10.100 millones de dólares. Por otra parte, cálculos demuestran que el componente de subsidio “implícito” en las exportaciones de Estados Unidos a México está entre los 105 y los 145 millones de dólares anuales. Esta cantidad es similar al ingreso acumulado de 250.000 productores de maíz en Chiapas (*Ibid.*).

No obstante, estas cifras aun omiten un importante “subsidio oculto”: los créditos a la exportación. Las ventajosas condiciones crediticias y la expansión de mercados para las exportaciones baratas de Estados Unidos fuerzan los precios a la baja, funcionando en la práctica como un subsidio a la exportación.

Habida cuenta de diferenciar los fines de los subsidios, entre aquellos orientados a proteger un sector en desarrollo y aquellos destinados a ofrecer facilidades a sectores que no lo necesitan, frente a la competencia externa, hay que señalar que es un hecho que en Estados Unidos las explotaciones más grandes acaparan la mayor parte de los recursos. Alrededor de un quinto de los productores más ricos concentran la mitad del total de las ayudas gubernamentales al sector. En este esquema, las compañías agroalimentarias exportadoras son las otras grandes beneficiarias del sistema de ayudas estadounidense y de las liberalizaciones regionales como la del Tlcan.

392

### *Cuando no hay para vivir*

La caída de los ingresos durante la década de los noventa está teniendo implicaciones directas en la seguridad alimentaria de la población rural. La falta de recursos hace que el consumo de carne y pescado sea excepcional. De igual forma, el colapso en los precios del maíz obliga a las mujeres a trabajar para conseguir otros ingresos, dejando de moler el maíz en casa. En la actualidad, muchas familias consumen tortillas de harina de maíz que les venden las grandes compañías transnacionales.

De otra parte, la migración está concentrando la propiedad de la tierra. El ejido Nueva Linda, de Chiapas, repartió entre sus ejidatarios 300 hectáreas tras la reforma de 1994. Hoy el 90% de ellos ha vendido sus parcelas a un cacique local, y muchos se han visto obligados a emigrar.

### *Los ganadores y perdedores de la liberalización*

El impacto del *dumping* en los campesinos mexicanos se puede cuantificar en el impacto social que la apertura ha tenido en las regiones tradicionalmente agrícolas:

- En las zonas rurales, uno de cada dos mexicanos vive hoy en la pobreza extrema.

- En el caso de los estados del sur –Chiapas, Oaxaca y Guerrero, que dependen en gran medida del maíz–, la pobreza extrema rural se eleva al 70% de la población.
- Se calcula que en la actualidad unos 300.000 trabajadores mexicanos se ven obligados a emigrar a Estados Unidos cada año.
- En el lado mexicano, los ganadores se sitúan en el sector importador: desde los grandes grupos ganaderos hasta las industrias productoras de refrescos, que utilizan la fructosa del maíz.

Por el lado del consumo, la caída de los precios del maíz no ha sido positiva para los consumidores mexicanos. Las compañías beneficiadas de las importaciones baratas no han trasladado ese ahorro al precio de los alimentos elaborados con maíz. Pese a que esa materia prima (maíz) supone el 80% del costo de producción, el precio del kg de tortilla se multiplicó por cuatro, en términos reales, entre 1994 y 1999 (*Ibid.*).

De otra parte, un campesino medio de la región de Puebla ingresó en el año 2002 cerca de 400 dólares por su cosecha, cuando sus costos de producción estuvieron entre 460 y 520 dólares. La liberalización supuso una transformación de los programas de apoyo al productor, pero la escasez de recursos y la mala gestión los dejan lejos de compensar la caída de los precios (Yunes y Naude, 2002).

En términos generales, se puede decir que para los maiceros mexicanos, el Tlcan, las políticas estadounidenses de *dumping* y la aptitud del Gobierno mexicano han traído competencia desleal, inseguridad y mayores niveles de pobreza. Para los contribuyente, ha traído el “robo” de miles de millones de dólares en forma de aranceles legales no cobrados. Para los consumidores, el Tlcan ha traído el incremento abrupto de los precios de la tortilla de maíz y el deterioro de la calidad de lo que comen, y para el medio ambiente, el agotamiento de los recursos y la desaparición progresiva de un tesoro genético.

393

### ***Impactos sociales del Tlcan***

Una observación detallada del proceso conducente a la creación del ALCA y de las intenciones manifiestas, en especial de Estados Unidos, permite entender que se avanza una especie de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) extendido para todo el continente. De hecho, los primeros borradores sugieren que el tratado propuesto toma como modelo inmediato al Tlcan que entró en rigor en 1994 (Wise y Gallagher, 2002).

Esta situación permite que la evaluación de los impactos del Tlcan en los países que lo conforman (Canadá, Estados Unidos, México) permita establecer ciertos parámetros acerca de los posibles impactos y consecuencias de un acuerdo de estas características, pero a mayor escala, como en últimas parece ser el ALCA.

## México

### Empleo manufacturero

El empleo en el sector de las manufacturas diferente al de las maquilas asciende a cerca de 1,4 millones de puestos, en enero de 1994, con un pronunciado declive durante la crisis del peso, y una recuperación importante que produjo 91.000 trabajos adicionales en el año 2000, para declinar nuevamente, luego de tres años. Este último declive se debió, en particular, a la recesión estadounidense.

Lo anterior evidencia que el Tlcan ha llevado a una mayor sincronía entre las economías mexicana y estadounidense, al punto que el ciclo de negocios de Estados Unidos ha tomado un papel dominante en la suerte de la economía mexicana. En mayo de 2003 se contabilizaron 1,3 millones de trabajos en las manufacturas no maquiladoras, cerca de 100.000, menos que cuando el Tlcan entró en vigencia (Polasky, 2003).

El crecimiento en los trabajos de las maquiladoras no es atribuible directamente al Tlcan aunque sí al comercio, ya que el programa de maquilas precede al pacto (1965), pero el Tlcan sin duda trajo reducciones significativas de aranceles que estimularon el sub-sector de las maquilas. No obstante lo anterior, el Tlcan empezó el proceso de eliminación progresiva de las ventajas del programa de maquiladoras, mientras garantizaba un tratamiento similar a las manufacturas diferentes a las provenientes de las maquilas en México. El empleo de las maquilas ha aportado cerca de 550.000 nuevos empleos adicionales a los que proveía antes del Nafta (*Ibid.*).

394

Debido a las altas tasas de crecimiento poblacional y al ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo en proporciones cada vez mayores durante los años ochenta y noventa, México presenta abundancia en la mano de obra disponible. La fuerza de trabajo mexicana creció de 32,3 millones al entrar en vigencia el Tlcan a 40,2 millones en 2002.

Si bien México disfrutó la ventaja de ser el primer país de bajos salarios en conseguir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, a medida que más acuerdos de libre comercio son negociados, los programas de preferencia unilateral se expanden, y los miembros de la Organización Internacional de Comercio crecen, la ventaja de ser el primero se diluye progresivamente. La llegada de China a la OMC ha significado el aumento en la competencia a las manufacturas mexicanas, particularmente en sectores intensivos en mano de obra como la indumentaria y los aparatos electrónicos.

### Empleo en el sector servicios

El impacto del Tlcan en el empleo en el sector de servicios no ha sido demasiado significativo, debido a que la mayoría de los servicios no son comerciales y aquellos que lo son –como los servicios financieros y de telecomunicaciones–, no son intensivos en trabajo. México ha tenido un pequeño déficit comercial en servicios

con Estados Unidos, por lo que cualquier impacto en el empleo es probable que fuera negativo. La proporción del empleo total encontrado en el sector de servicios aumentó de un 51% –que era cuando el Tlcan entró en vigencia–, a un 57% en 1997. La mayor parte de este crecimiento se debió a que la absorción de empleo por parte del sector agrícola disminuyó en un 25,7% entre 1993 y 2002 (Vicario, mimeo).

#### Salarios y productividad

La teoría del comercio sugiere que un país con abundancia de trabajo no calificado (como México) que abre su comercio, experimentará retornos crecientes (salarios) a sus trabajadores no capacitados. Sin embargo, los salarios para trabajadores en el sector manufacturero y de maquilas están incluso por debajo de los niveles previos al Nafta. Este decepcionante comportamiento ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores mexicanos ha aumentado desde que el Tlcan entró en vigencia (Polasky, 2003).

La mayor parte de la disminución en los salarios reales ocurrió como resultado de la crisis del peso de 1994-1995, que permitió el incremento en el costo de los bienes importados y de la tasa de inflación, en tanto que los salarios fueron restringidos por la política monetaria y de determinación de salarios del gobierno. Los salarios se recuperaron después de este choque macroeconómico, pero no fue suficiente para compensar las pérdidas sufridas en los salarios reales.

En el presente, la oferta en el mercado de trabajo continúa excediendo la demanda en la mayoría de las categorías de trabajo en México, contribuyendo al menos con una explicación parcial de los pobres resultados en cuanto al nivel de los salarios. Además, mayor integración a la economía global como resultado de la liberalización del comercio y una mejor protección de los inversionistas extranjeros ha significado que, para muchas categorías de trabajo no calificado y semi-calificado, la competencia se encuentre no sólo en los mercados de trabajo doméstico sino también en los internacionales, a medida que las firmas toman decisiones de producción basadas en los costos laborales de varios países.

#### Inequidad y pobreza

La inequidad en México es alta, como lo es en gran parte de Latinoamérica. Sin embargo, en el caso mexicano, desde 1994 la inequidad otra vez está en aumento. Haciendo una comparación con el período previo a la implementación del Tlcan, el 10% de los hogares con mayores salarios han aumentado su proporción del ingreso nacional, mientras el otro 90% ha perdido porción de su ingreso o no ha visto ningún cambio en éste. La inequidad regional dentro de México se ha incrementado también, reversando una tendencia de largo plazo hacia la convergencia en los ingresos regionales (Vicario, mimeo).

### Empleos

El impacto del Tlcan en la economía de Estados Unidos, en el empleo y bienestar de sus ciudadanos es significativamente menor que su impacto en México o Canadá, por muchas razones. La economía estadounidense es mucho mayor que la de sus vecinos, y es menos dependiente del comercio porque tiene un gran mercado doméstico; además, sólo un tercio de su comercio total es con sus socios del Nafta. Igualmente, sus reducciones arancelarias fueron mucho menores proporcionalmente que los cortes en los aranceles hechos por sus socios (Polasky, 2003).

Una fuente muy útil de información acerca del impacto del Tlcan sobre la pérdida de trabajos puede ser encontrada en la información compilada por el Programa de Asistencia para el Ajuste Comercial (Nafta-TAA, *Trade Adjustment Assistance*, por sus siglas en inglés). Según esta fuente, para septiembre de 2003, un total de 525.094 trabajadores se han certificado como trabajadores que han perdido sus trabajos debido al Tlcan bajo el Programa Nafta-TAA. Un análisis detallado de información anterior sobre el Nafta-TAA mostró que cerca de la mitad de estas pérdidas de trabajo se debían a los cambios en la producción mexicana (Bolle, 2000).

La industria de indumentaria produjo el mayor número de trabajos perdidos certificados por el Nafta-TAA: cerca de 28% de aquellos elegibles bajo el programa, seguido por los aparatos eléctricos (13%), automóviles y partes (7%), y metales fabricados (6%) (*Ibid.*).

396

### Salarios y productividad

El principal cambio estructural en cuanto a los salarios es la ampliación de la diferencia entre las labores de los trabajadores capacitados y no capacitados que ha sido observada en las últimas tres décadas. El Tlcan ha favorecido esta tendencia, debido a que estimula el crecimiento de las cadenas de producción global, o *outsourcing*, que permite a los fabricantes mantener partes altamente calificadas del proceso de producción en Estados Unidos mientras se envían las operaciones con baja calificación a lugares donde la mano de obra es relativamente barata (Feenstra y Hanson, 2001).

Sin embargo, el Tlcan probablemente ha desempeñado un papel pequeño en el crecimiento de la productividad estadounidense por dos razones: los aranceles estadounidenses eran ya bajos antes del Tlcan y el comercio con el resto del mundo juega un papel más importante.

### Inequidad

La inequidad económica en Estados Unidos ha estado aumentando durante la mayor parte de las dos últimas décadas. Desde los años ochenta, el quintil más rico (el 20% más alto) de los hogares estadounidenses ha incrementado su proporción de ingreso doméstico de 44 a más del 50%, mientras que cada uno de los otros cuatro quintiles de hogares ha visto disminuir su proporción de ingreso. La

creciente diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y no calificados es una de las causas de la creciente inequidad (Vicario, mimeo).

## Canadá

### Empleos

El impacto del Tlcan en Canadá no puede entenderse sin combinar los efectos del Tlcan con los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (Cufta por sus siglas en inglés), que entró en vigor en enero 1° de 1989. El Tlcan incorporaba las provisiones del Cufta, y asimismo liberalizó el comercio entre Canadá y México. Pero el comercio con México continúa siendo una pequeña parte del total del comercio de Canadá –menos del 1% de las exportaciones canadienses van a México y 3,6% de sus importaciones son de ese país–. En consecuencia, el principal impacto del Nafta/Cufta sobre el empleo en Canadá y la economía canadiense en general puede ser atribuido a la continuación de las provisiones del Cufta (Trefler, 2002).

En aquellas industrias que fueron más afectadas por la reducción de tarifas en Canadá, y por tanto estaban más expuestas a la competencia de las importaciones, el empleo cayó en un 12%. En las industrias orientadas a las exportaciones que experimentaron los más grandes cortes en aranceles y, en consecuencia, se beneficiaron del acuerdo, no hubo ningún incremento en el empleo (*Ibid.*).

En el mediano plazo, el empleo en el sector manufacturero se recuperó, y para 1999 logró niveles vistos sólo en 1989 (Vicario, mimeo). El crecimiento continuó en 2000 y 2001, en el empleo manufacturero, llegando a su pico en 2001 (3,4 millones de trabajos, cerca de 250.000 más que en niveles pre-Cufta). Además, el sector manufacturero constituye una proporción un poco mayor de la economía canadiense (22,4% en 2002) que su contraparte en Estados Unidos (20,6% el mismo año), lo que sugiere que las ganancias en productividad pueden haber ayudado a la supervivencia a largo plazo de la manufactura canadiense (Polasky, 2003).

### Salarios

En términos generales, los salarios reales en Canadá eran sólo un poco mayores en 2002 que en 1989, pero las ganancias de las manufacturas se comportaron un poco mejor. Lo anterior sugiere que el Tlcan/Cufta, o en general el comercio, no tuvo un impacto negativo sobre los salarios canadienses. Como en el caso de México y Estados Unidos, los incrementos en productividad canadienses sobrepasaron los incrementos de los salarios tanto en el sector manufacturero como no manufacturero (Vicario, mimeo).

### Inequidad

Los ingresos en Canadá son relativamente más equitativos que en Estados Unidos o México, pero la inequidad ha ido en aumento desde 1989. El 20% más rico de hogares aumentaron su proporción de ingreso nacional, del 40,7% del total del

ingreso ese año a 42,8 en 2000, mientras todos los demás hogares experimentaron disminuciones en su proporción. Sólo el 20% de los hogares con mayores salarios tuvieron mayores ingresos reales en 2000 que en 1989. El otro 80% de hogares canadienses observó disminuciones en sus salarios reales de 1989 a 1994, y luego se recuperaron un poco, pero no suficiente para compensar la disminución inicial (*Ibid.*).

Dado el mejor comportamiento de los salarios en el sector manufacturero que en la mayoría de los otros sectores, parece evidente que los cambios inducidos por el comercio en el patrón de los salarios no explican lo anterior. Pero no puede descartarse que la liberalización del comercio fue un factor en la presión hacia abajo sobre el seguro de desempleo y otros beneficios sociales en Canadá, o la causa de mayores distancias en el ingreso disponible de los hogares.

### **Tlcan: las cambiantes expectativas del libre comercio y la migración**

En el contexto de los actuales procesos de integración económica, el tema de la migración adquiere un carácter cada vez más relevante, y para la gente del común está cada vez más ligado al aspecto comercial. Una evaluación del Tlcan, desde esta perspectiva, tropieza con un sinnúmero de dificultades, pero no por ello deja de ser importante, mas aun en el caso de la unión comercial de dos países con una larga historia en lo que a aspectos migratorios se refiere.

398 Antes de entrar en funcionamiento, se argumentaba que el Tlcan disminuiría el flujo migratorio legal e ilegal desde México, debido a que promovería el crecimiento económico, y por tanto la generación de nuevos empleos. Sin embargo, las cifras actuales no muestran esos resultados. De igual forma, se suponía que los salarios promedio de Estados Unidos y México empezarían a converger, pero esto no ha sucedido, en especial por la gran demanda estadounidense de mano de obra barata.

Pero más que en el mismo Tlcan, las causas del aumento de la migración se encuentran en la crisis financiera y la reestructuración en México, que precedieron la promulgación del tratado; a esta situación hay que agregar que el gobierno mexicano se ha visto incapaz de crear empleos al mismo ritmo al que aumenta la oferta de mano de obra. Se trata de un problema demográfico que no se ha podido controlar de manera satisfactoria, y que unido al *boom* de la economía de Estados Unidos, así como a las estrechas relaciones migratorias entre los dos países, hacen que el tema tenga una singular complejidad.

Lo que evidencia esta situación es que es ingenuo considerar que tratados sobre libre comercio como el Tlcan o sobre inversión, contrarrestan las causas por las que la gente decide migrar. Por esta razón, no se debería esperar a tratar el tema en el marco de la negociación de acuerdos comerciales; por el contrario, debería ser un tema central para los diseñadores de políticas económicas y sociales de cada país.



Para el caso de procesos de integración económica, el tema de la migración no puede estar exclusivamente enfocado en controles, lo cual no exige a los países de diseñar mecanismos de regulación de la demanda de inmigración y de visas temporales de trabajo en ambos países. Por esta vía se puede mejorar en esta área, al menos hasta que el crecimiento económico, los acuerdos comerciales y otras iniciativas logren armonizar la demanda en ambos lados donde toca la migración.

En el Tlcan se ignoró completamente el tema de la migración de mano de obra poco calificada, ocupándose sólo de permitir a los profesionales en 63 categorías ocupacionales la obtención de empleo en cualquiera de los países que componen el Nafta.

Los acuerdos de libre comercio no deben ser vistos como la solución, pero sí como parte de un proceso de compromiso en curso sobre temas como el de migración. En el caso del Tlcan, a pesar del crecimiento en el movimiento de bienes y de capital, este acuerdo ha demostrado no ser el sustituto de políticas económicas y sociales consensuadas, frente al movimiento de personas

### ***Las disposiciones de movilidad del Tlcan: clima político y resultados***

En el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1988 (Cufta), se acordó hacer una disposición para el movimiento de personas de negocios e inversionistas de por lo menos sesenta clases de profesionales. Estos individuos podían cruzar la frontera sin visas por frecuentes períodos sin especificaciones, y sólo tenían que realizar unos cuantos trámites.

Esta disposición sólo fue posible debido a que Canadá contaba con un sistema de inmigración equilibrado y bien administrado similar al estadounidense, suficientemente confiable como para esperar que los canadienses pudieran cumplir sus obligaciones en este sentido. La inclusión de México en este mecanismo podía ser traumática debido a que México no tenía un sistema de inmigración organizado, y no era claro que tan rápidamente se pudiera adaptar al cumplimiento de los compromisos sobre este tema.

El tema migratorio fue rápidamente excluido de la mesa de negociación del Tlcan cuando la administración del presidente George H. Bush concluyó que este tema podría convertirse en un grave obstáculo para la aprobación del acuerdo en el Congreso de Estados Unidos.

Finalmente, el Tlcan tomó algunas disposiciones sobre migración del Cufta, pero con claras excepciones para el caso mexicano: México aceptó un tratamiento inferior para sus profesionales. Las personas canadienses y estadounidenses de negocios, inversionistas y profesionales disfrutaban de un sistema con una normatividad clara que les permite libre acceso al espacio entero del Tlcan como fruto de un proceso de armonización de estándares, procedimientos y casi todos los requerimientos para licencias y certificados. Por el contrario, los mexicanos tuvieron que

aceptar el requerimiento de visa para entrar en Estados Unidos (pero eso no ocurre en Canadá).

Se dispuso además que los profesionales mexicanos tendrían que cumplir con una serie de requisitos para obtener visa, y el total de visas disponibles para ellos no podría exceder las 5.500 visas hasta el año 2004. El resultado de esta situación es que el flujo de profesionales tanto estadounidenses como canadienses con trabajos temporales en México ha aumentado. Con el Tlcán, el gobierno mexicano permitió un proceso formal para admitir profesionales extranjeros, con lo que las compañías domésticas y extranjeras empezaron a aprovechar las ventajas de mano de obra altamente calificada proveniente de Estados Unidos y Canadá.

Esta posición resultante muestra que, finalmente, la negociación sobre el tema migratorio estuvo permeada por la idea de que promoviendo el crecimiento de México con el incremento en el comercio y la inversión, el Tlcán reduciría la presión de la inmigración ilegal a través de la frontera sur de Estados Unidos.

No obstante, existen ejemplos de que la simple inversión productiva no se constituye por sí sola en una solución definitiva para el problema. En 1965, con el establecimiento del Programa para la Industrialización de la Frontera (BIP, por su sigla en inglés) entre Estados Unidos y México, se instalaron varias fábricas a lo largo de la frontera del lado mexicano, con el fin de ofrecer nuevas fuentes de empleo a la población emigrante. A la larga, la iniciativa no rindió los frutos esperados, y por el contrario dio inicio al fenómeno de maquilas, fuertemente criticadas por las constantes violaciones de los estándares laborales mínimos y por su impacto negativo en el medio ambiente.

Como en el caso del BIP, el Tlcán no trajo consigo una disminución de la migración desde México. La contratación y las redes sociales que enlazan los dos países están tan profundamente arraigadas, que la migración hace parte vital de sus estructuras socio-económicas.

### ***Rápido cambio demográfico***

Una de las causas que explican el fenómeno migratorio mexicano tiene que ver con el rápido crecimiento de su población. En los años sesenta, los indicadores de mortalidad infantil mexicana y de mortalidad en general disminuyeron de manera constante, mientras que los indicadores de natalidad comenzaron a aumentar. El resultado de esto es que durante los años ochenta y comienzos de los noventa, el crecimiento demográfico se tradujo para la economía mexicana en la necesidad de absorber cada año una mayor cantidad de nuevos trabajadores. En 1988, el incremento anual de la población entre los 15 y 65 años de edad llegaba a ser de 1,4 millones, cifra que se mantuvo constante hasta el año 2001 (Consejo Nacional Población, 2001).

El creciente aumento de la cantidad de personas en edad de trabajar ha significado que incluso durante los períodos de constante crecimiento, México haya

enfrentado una invariable lucha por generar empleos (y salarios) suficientes para satisfacer la demanda de su población. Una muestra clara de lo anterior es que en el marco del Tlcan, cuando la economía de México estaba creciendo en un importante 6,6% anual (año 2000), y generaba cerca de 525.000 trabajos en el sector formal, la población en edad de trabajar creció más del doble.

### ***Crisis económica, cambio estructural y emigración***

La crisis económica de 1982 y las dos décadas de reestructuración subsiguientes aumentaron considerablemente las migraciones hacia Estados Unidos. En efecto, la devaluación del peso y el colapso del empleo y los salarios en México trajeron consigo un cambio repentino pero significativo en el “equilibrio” de las migraciones entre los dos países. La crisis hizo que muchos mexicanos pensaran que Estados Unidos representaba su mejor salida para la sobrevivencia y el progreso de sus familias.

Los ingresos que los emigrantes envían a sus familias sirven como una forma de ingreso, que a su vez se constituye en fuente de capital financiero para familias que no tienen acceso al crédito. Esta función de la migración fue particularmente importante mientras México experimentó una transición de tener una política altamente proteccionista a la economía abierta de libre comercio.

En la medida en que las reformas económicas trajeron un aumento en el número de desempleados, provenientes principalmente del sector oficial, las funciones de la migración de asegurar y de proveer capital se volvieron más importantes. Se hizo cada vez más común que las familias enviaran hacia el norte a un miembro de su familia para que les ayudara.

De igual forma, los cambios económicos de los años ochenta y comienzos de los noventa también trajeron variaciones en los parámetros migratorios en México. Las industrias en la periferia de la capital desaparecieron, y la clase media se vio disminuida en el nuevo escenario económico. El aumento de la población pobre y desempleada, fruto de estas circunstancias, hizo que las ciudades medianas localizadas en los estados del norte, cercanas a la frontera, y sus maquiladoras, se volvieran más atractivas.

A pesar de que las maquiladoras empleaban sobre todo mujeres, mal pagas y con demasiados turnos, para las mujeres jóvenes que buscaban una fuente de ingreso y estabilidad laboral, las maquiladoras eran la única salida (Salas y Zepeda, 2003).

### ***Los efectos del Tlcan en la migración***

Se esperaba que el Tlcan fuera el impulso que necesitaba la economía mexicana para encaminarse hacia el desarrollo de manera definitiva, creando mayores oportunidades de empleo, un crecimiento continuo de los salarios y, por tanto, una disminución de las migraciones. Sin embargo, la mayoría de indicadores muestran

que la inmigración ilegal a Estados Unidos continuó creciendo luego de que el Tlcan se hiciera efectivo

El Servicio de Naturalización e Inmigración (INS), el cual desde marzo de 2003 se convirtió en parte del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS), estimó que el número de mexicanos ilegales en Estados Unidos pasó de 2 millones en 1990 a 4.8 millones en el año 2000 (Office of Policy and Planning, 2000).

Lo anterior quiere decir que cerca del 79% del crecimiento de la población ilegal en Estados Unidos entre 1990 y 2000, fue causado por los inmigrantes mexicanos. Por otra parte, las características de los emigrantes parecen haber cambiado. Estudios recientes muestran que entre 1993 y 1997, del total de los emigrantes, eran cada vez menos los que habían tenido un trabajo en México, al igual que los que habían emigrado anteriormente, y que los indocumentados son cada vez más. De igual forma, el promedio de tiempo que los inmigrantes aspiran a permanecer en Estados Unidos aumentó, en tanto que en los años noventa, se observó que cada vez son menos los mexicanos que trabajan en el sector agrícola, tanto en México como en Estados Unidos.

402

Lo que no se puede pasar por alto al analizar los impactos del Tlcan en el tema migratorio es que la entrada en vigor del mismo estuvo deslucida por la “crisis del peso” de 1994. Las consecuencias de esta crisis fueron una inmediata devaluación del peso de más del 50%, una contracción del PIB de cerca del 6,2% con respecto al año inmediatamente anterior, un crecimiento en la tasa de desempleo urbano, que pasó del 3,6% en 1994 a un 6,3% en 1995, y un gran aumento del empleo informal. Los efectos fueron similares a los de la crisis de 1982: se perdieron empleos en el sector formal, los salarios reales de México cayeron en comparación con los salarios de Estados Unidos, y la confianza en la economía mexicana decayó.

Al igual que durante la crisis de 1982, la respuesta de muchos mexicanos fue la de migrar hacia el norte: pocos empleos en México, salarios comparativamente altos en Estados Unidos y un futuro incierto se convirtieron en buenas razones para emprender el viaje.

### ***El boom de la economía de Estados Unidos***

En 1994, el PIB real de Estados Unidos creció en un 4% más que el del año anterior, comenzando así un período sobresaliente de crecimiento que persistió hasta el año 2000. Por su parte, el desempleo descendió de un 6,1% en 1994 a un 4% en el año 2000, el menor desde 1969 (Bureau of Labor Statistics, 2003).

El mercado laboral estadounidense produjo más trabajos para los inmigrantes mexicanos, la mayor parte caracterizados por requerir una menor calificación. De esta forma, el trabajo inmigrante se convirtió en pieza fundamental dentro de la dinámica de crecimiento de la economía estadounidense.

Sin embargo, resulta sorprendente constatar que, no obstante el bajón en la economía de Estados Unidos en el año 2000, las transferencias de dinero proveniente de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos hacia México continuaron en aumento.

### ***El Tlcan, la agricultura mexicana y la emigración del sector rural***

En el tema agrícola, se esperaba que el Tlcan haría que las exportaciones de frutas y verduras crecerían de manera considerable, aportando empleos en el sector rural mexicano. Si bien esto ha ocurrido, el efecto de esta mejoría ha sido contrarrestado por la invasión de granos provenientes de Estados Unidos que han afectado la producción de granos en México, y, en particular, la producción del maíz.

Un estudio hecho en el año 2003 por J. Edward Taylor y George Dyer, usando datos de la Encuesta Nacional Mexicana de Hogares Rurales, muestran que el Tlcan no disminuyó la migración desde las áreas rurales. A pesar de que las exportaciones de frutas y vegetales se incrementaron considerablemente con la entrada en vigor del tratado, la generación de empleo en general decayó en el sector rural. En efecto, la cantidad de trabajadores del agro como proporción del total de trabajadores en México ha decaído constantemente, de un 50% en 1960, a un 36% en 1980, llegando a menos de un 25% en 1995 (Veeman y Hoskins, 2002).

### ***Conclusiones***

Si bien existen casos en los que modelos de integración regional han reducido las presiones de las migraciones considerablemente, estos modelos exitosos se caracterizan porque van más allá de un simple acuerdo de libre comercio.

En el caso de la Unión Europea, cuando Grecia, España y Portugal entraron a participar de la Unión Europea (UE), la apertura en materia laboral no trajo consigo una nueva ola de migración, a pesar de tres décadas de migración de trabajadores a la UE desde los tres países. Esto se debe a que la integración regional estuvo precedida de inversiones por parte de la UE en la infraestructura social y física, y en los sectores agrícolas de los candidatos a integrarse al proceso europeo.

Lo que se evidencia con todo esto es que los acuerdos sobre migración no se deberían tratar como asuntos transversales dentro de las negociaciones de libre comercio. La breve historia del Tlcan demuestra que el libre comercio no puede servir como sustituto de la migración de trabajadores, al menos en el corto plazo.

En el caso de la UE, el reciente movimiento libre de personas toma lugar en el contexto de una profunda integración política y económica regional. Otra aproximación, ahora tomando como referencia a la Comunidad del Caribe, es que estos países usaron los compromisos sobre migración existentes en acuerdos comerciales regionales y que trataban sobre la movilidad de visitantes de negocios y profesionales altamente calificados, como un punto inicial para extender de allí la

movilidad a otros sectores del mercado laboral eliminando gradualmente las barreras y haciendo que los trabajadores menos capacitados también tuvieran movilidad. Esto, en efecto era el enfoque propuesto por India, pero que tuvo una tibia recepción en la Ronda de Doha sobre Desarrollo de la OMC.

Una aproximación final no enlazaría las medidas de migración directamente a los acuerdos comerciales. Por el contrario, utilizaría los resultados de la integración económica regional o subregional y el espíritu de cooperación como el contexto dentro del cual se negocian los acuerdos subsiguientes de movilidad.

### **Bibliografía**

- Aidt, Toke and Zafiris Tzannatos, 2001. *The Costs and Benefits of Collective Bargaining: A Survey*. Washington, D.C., World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Washington, D.C., World Bank.
- Aladi, 2002. "La Ley de Preferencias arancelarias andinas y el comercio bilateral de Bolivia y Ecuador con los Estados Unidos", Montevideo.
- Bakvis, Peter, 2002. "Labour standards and development", Presentation to World Bank Conference on Development Economics, Oslo.
- Bhagwati, Jagdish, 1998. "Moral Obligations and Trade", December 12. <http://www.columbia.edu/~jb38/papers.html>
- Bolle, Mary Jane, 2000. *NAFTA: Estimated U.S. Job "Gains" and "Losses" by State over 12 Years*, Washington, D.C., Congressional Research Service, February.
- 404 Bureau of Labor Statistics, 2003. "Employment Status of the Civilian Non Institutional Population, to Date", in Bureau of Labor Statistics, *Household Data Annual Averages*, Washington, D.C., disponible en [www.bls.gov/cps/cpsaat1.pdf](http://www.bls.gov/cps/cpsaat1.pdf)
- Burtless, Gary, Robert Lawrence, Robert Litan y Robert Shapiro, 1998. *Globaphobia*, Washington, The Brookings Institution Press.
- Cassoni, A., G. J. Labadie y G. Fachola, 2002. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Their Impact on Wages and the Economic Performance of Firms in Uruguay", *Research Network Working paper #R-466*, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, septiembre.
- Charnovitz, S., 1988. "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico", *Revista Internacional del Trabajo*, Volumen 107, N° 1, pp. 69-93.
- Comité Consultor Laborista para las Negociaciones y Política de Comercio (LAC), 2003. "Los Acuerdos de Libre Comercio Estados Unidos-Chile y Estados Unidos-Singapur".
- Comunidad Andina, 2001. "Resumen estadístico para las gestiones del ATPA", Documentos de Trabajo, Lima.

- Consejo Nacional de Población, 2001. *La población de México en el nuevo siglo*, (Ciudad de México, Consejo Nacional Población). Véase también U. S.-Mexico Migration Panel, *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*, Washington, D.C., Carnegie Endowment.
- Diario Económico Portafolio*, 2002. "Listas las preferencias comerciales andinas", miércoles 7 de agosto.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Crecen ventas por Atpdea", miércoles 21 de mayo.
- Dolvik, Jon Erik and Liv and Torres, 2002. *Globalisation, Work, and Labour Standards*. Fafo Institute for Applied Social Science, Oslo.
- Fanjul, Gonzalo y Fraser, Arabella, 2003. "Dumping sin fronteras" Comercio con justicia. Documento de Oxfam internacional.
- Feenstra, Robert C. and Gordon H. Hanson, 2001. *Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages*, San Diego University of California,, and National Bureau of Economic Research.
- Garay, Luis Jorge, 2002. *Estándares laborales y comercio: una aproximación a la problemática*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Holzmann, Robert and Jorgensen, Steen. 2001. *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, Washington, D. C., World Bank.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), 2003. *Análisis de Coyuntura Económica*, Quito-Ecuador, Fundación Friedrich Ebert.
- Krugman, Paul and Maurice, Obstfeld, 1997. *International Economics: Theory and Practice*, New York, Addison-Wesley.
- Kucera, D., 2001. *The Effects of Core Workers Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the "Conventional Wisdom"*. Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Martínez, Daniel, 2003. *El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial: una mirada desde los países americanos*, Lima, OIT.
- Mendiola, G., 1997. "Las empresas maquiladoras de exportación, 1980-1995", en Dussel E. et al., *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, Edit. Jus.
- Menezes-Filho, N., H. Zylberstajn, J. P. Chahad y E. Pazello, 2002. "Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments", *Research Network Working paper #R-464*, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, septiembre.
- Office of Policy and Planning, 2000. *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the U.S.: 1999 to 2000*.
- Polasky, Sandra, 2003. "Jobs, Wages, and Household income", in *NAFTA's Promise and Reality: lessons from Mexico for the hemisphere*, Carnegie Endowment for International Peace.

- Quintero, Luis Felipe, 2002. *Supporting Renewal and Enhancement of the Andean Trade Preference Act (ATPA)*, Program in International Development Policy, Sanford Institute of Public, Duke University.
- Rodríguez-Hölkemeyer, Patricia, 2000. Estándares laborales y comercio internacional. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Costa Rica.
- Rodrik, Dani, 1997. *Has Globalization gone too far?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Upside, Downside", *Revista TIME*: Reporte especial sobre la globalización.
- Saavedra, J. y M. Torero, 2002. "Union Density Changes and Union Effects On Firm Performance in Peru", *Research Network Working paper #R-465*, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, septiembre.
- Salas, Carlos and Eduardo Zepeda, 2003. *Wages and Productivity in Mexico: Theoretical and Empirical Issues*. México D. F.
- Schwab, Klaus and Claude Smadja, 1994. "Power and Policy: The New Economic World Order". *Harvard Business Review*, november-december.
- Segenberger, Werner, 2000. *Globalización y progreso social: papel e impacto de los estándares laborales internacionales*, Fundación Friedrich-Ebert. Bogotá, D.C.
- Trefler, Daniel, 2002. *The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, University of Toronto, Canadian Institute for Advanced Research, and National Bureau of Economic Research, december, disponible en [www.chass.utoronto.ca/~trefler/fta.pdf](http://www.chass.utoronto.ca/~trefler/fta.pdf)
- U. S. Department of Commerce, 2002. *International Trade Administration U.S. Agency for International Development*.
- U. S. Department of Labor, 1999. *Andean Trade Preference Act Sixth Report*. Washington, Investigation 332-352.
- Veeman, Michele, Terence Veeman, and Ryan Hoskins, 2002. "Tlcan and Agriculture: Challenges for Trade and Policy", in Edward J. Chambers and Peter H. Smith (eds.), *Tlcan in the New Millennium*, La Jolla, Calif., Center for U. S.-Mexican Studies, San Diego, University of California, pp. 305-329.
- Vicario, María Elena, Sandra Polaski and Dalil Maschino, (Mimeo) "North American Labor Markets: A Comparative Profile", Washington, D.C., Secretariat of the North American Commission for Labor Cooperation, de próxima publicación. Los cálculos de los autores están basados en datos de Mexican National Institute of Statistics, Geography, and Informatics (Inegi) y del Ministry of Employment and Social Insurance (STPS).
- Wise, Timothy A. and Kevin P. Gallagher, 2002. "NAFTA: A Cautionary Tale", *Foreign Policy In Focus*, Global Development and Environment Institute de la Universidad de Tufts.



World Bank, 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*, Washington, D.C.

World Bank, 2003. *World Development Report 2003*, Washington, D.C.

Yunez/Naude, A. *Lessons from Nafta: The case of Mexico's Agricultural Sector*, informe final para el Banco Mundial. Washintong D.C., 2002

# 2

Carmen  
Otilia  
Bocanegra  
Gastelum

**Los hilos  
del comercio  
global con el local:  
impactos  
económicos de la  
inversión comercial**

**Carmen Otilia Bocanegra Gastelum**

Profesora investigadora del Departamento  
de Economía de la Universidad de Sonora.

*E-mail:* [cboca@pitic.uson.mx](mailto:cboca@pitic.uson.mx)

*... todo mercader tiene dificultades que vencer, riesgos que asumir y gastos que pagar, y no considera que todo ello vale la pena a menos que las diferencias en el valor de las mercancías que compra y vende en lugares distintos, le proporcionen un margen que le compense de su esfuerzo para salvar todos los obstáculos.*

Alfred Marshall, *Obras escogidas*, 1978:173.

## **Introducción**

En la presente etapa de liberalización de las economías mundiales, el estado de Sonora también participa en este fenómeno. Su papel en el escenario de la realización de las mercancías a nivel mundial es de receptor directo de la tienda comercial minorista más importante –por sus ventas– del globo terráqueo, Wal-Mart Stores, Inc.<sup>1</sup>. Ésta, además de otras inversiones comerciales al detalle, como Soriana, Casa Ley, Office Depot y Price Club, han propiciado que desde principios de los noventa, el comercio moderno de Sonora se encuentre dividido entre inversionistas comerciales locales, nacionales y extranjeros. Así, los reflejos inmediatos de la actual fase del sistema capitalista en el ámbito comercial del estado han expresado un aumento en la inversión extranjera directa y un incremento en la cantidad y diversidad de artículos de consumo personal, ofrecidos por dichos inversionistas comerciales. Estos actores son el centro de atención del presente trabajo, ante los impactos económicos que han generado en la dinámica comercial en la entidad.

La trascendencia de ellos reside, por un lado, en la modificación de la estructura del comercio al detalle de bienes de consumo personal, formada décadas atrás. Es decir, el cambio en la configuración del grupo moderno integrado esencialmente por grandes establecimientos comerciales de capital sonorenses y regional, a un nuevo grupo liderado por capitalistas comerciales de otras entidades del país y del extranjero. Por otro lado, las transformaciones cualitativas a que condujo la llegada de los nuevos inversionistas comerciales a la entidad, es decir, las nuevas formas de absorber el mercado, las asociaciones que se han establecido entre firmas nacionales y extranjeras –como parte de las estrategias para ser competitivas–, el uso de tecnología de vanguardia y la administración laboral, todo ello ha encaminado a la repartición de la ganancia comercial generada en Sonora entre grandes y nuevas unidades, beneficios que anteriormente a la década de los noventa pertenecían prácticamente a dos grandes cadenas comerciales: Comercial VH y Casa

---

1. Según la revista *Fortune* en su publicación sobre las 500 empresas más importantes con base en su volumen de ventas en 2002, Wal-Mart Stores obtuvo por sus ventas 246.525,0 millones de dólares; por ello se registró como la número 1 en ese año (*El Financiero*, 20 de octubre de 2003).

Ley. La primera, oriunda de Sonora, y la segunda, de Sinaloa, ambas con pleno dominio del mercado local en esa década.

Hoy en día, el comercio al por menor del estado está liderado por las empresas comerciales: Wal-Mart, Soriana, Casa Ley y Comercial VH. Estas grandes tiendas de autoservicio se promedian los ingresos obtenidos por la reventa de las mercancías.

Según un estudio realizado por la Cámara Nacional del Pequeño Comercio en el estado (Canacope) se considera, que mensualmente salen de Sonora alrededor de 125 millones de pesos, por concepto de operaciones mercantiles realizadas por seis cadenas comerciales que operan en la entidad. Sin embargo, sus capitales no pertenecen a los inversionistas nativos. Ellos son: Wal-Mart, con un reporte de utilidades que asciende a los 30 millones de pesos mensuales; Sam's Club, 15 millones; Costco (Price Club), 10 millones de pesos; Soriana, 15 millones; Casa Ley, 40 millones, y la cadena de tiendas de conveniencia Oxxo<sup>2</sup>, 15 millones de pesos. Cantidad que entre todas las empresas juntas al año se eleva a 1.500 millones de pesos, mismos que abandonan la geografía sonorenses<sup>3</sup>. Dicho monto, de permanecer en Sonora permitiría la reinversión en la misma u otras actividades productivas generando nuevos empleos, que a su vez pudieran elevar la demanda y así participar en la reactivación de la economía estatal hacia el crecimiento económico.

412

El desplazamiento del comerciante local ante la competencia comercial externa se hace inminente. En esta posición de deslizamiento ante la competencia por vender más se puede ubicar al Grupo Valenzuela Hermanos, que después de haber monopolizado el comercio estatal por casi dos décadas, está siendo expulsado paulatinamente de su nicho, a pesar de todos sus intentos por permanecer, por lo menos, en el espacio comercial cautivado tiempo atrás. El desalojo del mercado local lo inducen tanto los comerciantes nacionales como los internacionales.

El traslado de las fronteras se expresa en la influencia que ejerce el comercio norteamericano, pero no por el mercadeo de bienes a través de los límites geográficos con la entidad. Sin lugar a dudas, esta relación comercial se sigue efectuando, pero hoy en día como parte del proceso de transnacionalización de los mercados, los sonorenses ya no tienen que trasladarse forzosamente a la frontera norte del país para la adquisición del producto de importación. Al presente, la frontera se ha trasladado dentro del estado, especialmente a la capital sonorenses, con la

---

2. La cadena comercial Oxxo es filial del conglomerado Fomento Económico Mexicano (Femsa). Sus estrategias para la captación del mercado incluyen el comercio electrónico. Las medidas son "expandir la cadena sistemáticamente hacia nuevos mercados saturando aceleradamente cada plaza con tiendas, ejecutando promociones diseñadas para crear valor para los clientes y negociando mejores términos con proveedores para mejorar la estructura de costos de la cadena". Anualmente sus ingresos por ventas ascienden a mil millones de dólares anuales (*El Financiero*, 3 de abril de 2002).

3. *El Inversionista*, del 16 al 22 de septiembre de 2000.

instalación de los grandes centros comerciales mencionados, que distribuyen sus productos al mayoreo o al menudeo, como Costco y Sam's Club, que corresponden a los primeros, y Wal-Mart y Sears, que pertenecen a los segundos, todos provenientes de Estados Unidos. En ellos se ofrece toda clase de artículos de importación –principalmente de Estados Unidos, Taiwan, Singapur, China, Corea y Japón–, a precios relativamente más bajos que los que ofrecen los empresarios comerciales de la localidad.

La introducción de estos establecimientos a territorio sonorense definió una nueva etapa en la trayectoria comercial de Sonora. En esta fase, el comercio local registró cambios estructurales que modificaron las estrategias de venta al detalle. Las particularidades de estos establecimientos comerciales son, por un lado, sus altos niveles competitivos que se expresan en la presentación, el precio, la calidad y diversidad de los artículos ofrecidos. Por otro lado, en la organización de la empresa, el uso de mercadotecnia, de la publicidad en folletos, prensa, radio, televisión y vía internet, además de las redes de distribución, acuerdos con proveedores, control de inventarios, integración vertical y horizontal, e incluyendo, en todo ello, la experiencia de más de 50 años en la rama comercial. Por consiguiente, la competencia por el mercado local se realiza entre empresas dedicadas a la misma actividad, pero en condiciones totalmente desiguales. Éstas son desventajas para los empresarios locales.

Un ejemplo de esta disparidad lo expresa la magnitud de Wal-Mart Stores, Inc., que se encuentra ubicada en el mercado desde 1994. Como parte de esta dimensión, los ingresos que obtiene anualmente la compañía, en el mundo, giran alrededor de los 220 mil millones de dólares. De los mencionados ingresos, la empresa concibe ganancias anuales de 7 mil millones de dólares. La magnitud de la transnacional se manifiesta también en el número de establecimientos que abre al público periódicamente. En los noventa, su expansión internacional comprendió la inauguración de 700 establecimientos situados en Canadá, México, Brasil, Alemania y el Reino Unido; esto representa, en promedio, 70 unidades por año. Las nuevas tiendas cuentan con un área promedio de 18.500 metros cuadrados<sup>4</sup>, es decir, un amplio centro comercial donde se puede encontrar de todo. Con sólo algunas de las particularidades de Wal-Mart, se muestran las condiciones de desventaja para el empresario comercial local. Estas directrices en el área comercial de bienes de consumo personal al detalle estructuradas por los inversionistas privados, definen y reforman la actividad en la entidad sonorense.

Por tanto, el objetivo del trabajo es analizar las características internas de los agentes comerciales nacionales e internacionales que forman parte del grupo moderno, para entender los impactos económicos que ello ha generado en la di-

---

4. *La Jornada*, 2 de junio de 2002.

námica comercial de la entidad. Para lograr dicho objetivo, se aborda el estudio de dos grandes establecimientos comerciales que lideran el grupo comercial moderno en Sonora: Wal-Mart de México, S.A. de C. V. y Comercial V. H., S.A. de C.V. La primera, como empresa multinacional, y la segunda, como local.

La hipótesis se refiere al nuevo liderazgo establecido por los nuevos inversionistas comerciales en el estado ante los cambios económicos gestados en el comercio al detalle. Esta expresión tiene como sustento el avance tecnológico aplicado en la infraestructura del establecimiento, y en el control y la organización de la información de la mercancía, desde el proceso de compra por el comerciante detallista al proveedor, hasta la venta directa al consumidor final. Esto es posible en la medida en que el minorista posee y utiliza la tecnología de vanguardia, que a su vez le permite planear nuevas estrategias para conquistar la preferencia del consumidor local.

### **Anatomía de las empresas comerciales líderes en Sonora**

#### ***La firma minorista líder en el mundo: Wal-Mart Stores, Inc.***

El inicio de la empresa Wal-Mart Stores, Inc. tiene sus orígenes en la década de los cuarenta del pasado siglo XX en Estados Unidos. En 1945, Sam Walton<sup>5</sup> abrió por primera vez una tienda comercial en Arkansas. Esta primera tienda la denominó Walton's Ben Franklin. La destreza del mercante lo transportaría aún más lejos en 1962, al ser propietario de quince unidades comerciales, diversificando las sucursales al iniciar operaciones con un establecimiento, Wal-Mart Discount, en la ciudad de Rogers, Arkansas. Éste sería el despegue del fenómeno Wal-Mart. En 1969, la compañía agrupaba todos sus establecimientos comerciales, que para ese año contabilizaban 33 unidades, bajo una misma razón social, "Wal-Mart Stores, Inc.". El crecimiento de la cadena continuó extendiéndose hasta llegar a la creación de su primer centro de distribución en Bentoville, Arkansas, en 1970. En ese mismo año, los ingresos por las ventas de sus mercancías ascendieron a 44 millones de dólares; nueve años después alcanzarían 1,25 billones de dólares.

El propietario de Wal-Mart consideraba más importante llegar a una mayor cantidad de clientes, aun cuando se vendiera a precios reducidos, lo que obligaba a generar en la misma transacción los menores costos de operación, al distribuir las mercancías en grandes bodegas ubicadas en los límites de la ciudad. Ello, según la familia Walton, se encierra en una pequeña frase: "*Every Day Low Prices*", la cual ha conducido a la cadena a ser hoy en día la compañía comercial detallista más importante del mundo.

---

5. Sam Walton se graduó en Economía en la Universidad de Missouri y comenzó su carrera en el comercio con J.C. Penney Company. A mediados de los años cuarenta, él y su hermano, Bud Walton, abrieron varias tiendas de la cadena Ben Franklin ("Guía para el asociado, capacitación y desarrollo", documento, octubre de 1996, p. 2).

Con la liberalización de los mercados de la década de los noventa, Wal-Mart concibió la posibilidad de crecimiento hacia otras latitudes que no correspondían ya a los límites geográficos de Estados Unidos.

Wal-Mart se introdujo en el mercado mundial en 1991, cuando puso en funcionamiento su primera unidad comercial, Sam's Club, en la ciudad de México. La división internacional de sus formatos fue oficialmente conformada en 1994 al dirigir el crecimiento de la compañía a nivel internacional. La empresa ha ubicado unidades comerciales en México, Puerto Rico, Canadá, Brasil, Argentina, China, Indonesia, Reino Unido y Alemania (véase cuadro 1).

Estados Unidos traspasó sus fronteras e impuso nuevas pautas de consumo en México, con la llegada de Wal-Mart y otras firmas comerciales. Con la inversión directa de la cadena en 1991, la primera de las unidades fue el establecimiento de ventas por mayoreo Sam's Club, destinado a la distribución de restaurantes, tiendas de abarrotes, farmacias, comedores industriales, etc. Esta unidad es "el resultado de un convenio de inversión extranjera y transferencia de tecnología entre las cadenas comerciales más importantes de México y Estados Unidos: Cifra, S.A. de C.V. y Wal-Mart Stores, Inc., respectivamente"<sup>6</sup>.

**CUADRO 1**

**EXPANSIÓN INTERNACIONAL EN LOS NOVENTA DE WAL-MART STORES, INC., Y ESTABLECIMIENTOS EN 1997**

Año	País	Tiendas Wal-Mart	Tiendas Sam's Club	Asociados (empleados)
1991	México	13	28	9.732
1992	Puerto Rico	7	4	3.172
1994	Canadá	134	-	22.126
1995	Brasil	-	-	-
1995	Argentina	2	2	1.766
1996	China	1	1	1.479
1996	Indonesia	1	0	831
1998	Alemania	-	-	-
1998	Reino Unido	-	-	-

Fuente: <http://www.wal-mart.com/stores/interdiv.shtml>

Las asociaciones con las empresas líderes de los países destinatarios ha sido una de las estrategias más sólidas de la empresa Wal-Mart. Estas medidas tienen la finalidad de penetrar y capturar los mercados de las naciones receptoras. Con esta filosofía, el líder mundial ingresó en Alemania en 1998, donde adquirió de entrada la cadena de hipermercados Wertkauf, y posteriormente parte de la empresa Inter Spar. La expansión de Wal-Mart hacia el viejo continente continuó en

6. Folleto proporcionado por Sam's Club.



1999, cuando adquirió en el Reino Unido el tercer operador de dicho país, la compañía ASDA<sup>7</sup>.

Los acuerdos no sólo los establece entre empresarios comerciales; también ofrece servicios que satisfacen más completamente las necesidades del consumidor. Los servicios que se proporcionan en las instalaciones del mismo establecimiento Wal-Mart son de pequeñas sucursales de comida rápida –McDonald’s– bancos, fotografías, farmacias, ópticas, etc. Todo ello con la finalidad de brindar al cliente la mayor variedad de bienes y servicios en un mismo espacio comercial. La división de sus establecimientos en Estados Unidos y el extranjero son las unidades Wal-Mart Supercenter, Sam’s Club y Warehouse Outlet, que en total suman en ese país 3.500<sup>8</sup>.

La internacionalización de la cadena de tiendas Wal-Mart y su filosofía continuará su proceso de expansión, principalmente en América Latina y Europa, donde encuentra disponibilidad de influir en el consumo, de crecer y multiplicarse. La extensión de sus establecimientos en 2001 fue superior a las 200 unidades, lo que significó una inversión de más de 7 mil millones de dólares<sup>9</sup>.

La empresa estadounidense advierte que éste es el momento de posesionarse de los mercados, y la forma más rápida y segura de hacerlo es a través de las alianzas o de la compra de comercios establecidos que cuenten con un mercado cautivo. Esta evolución a nivel internacional se ha vuelto una necesidad de supervivencia en la dimensión competitiva que implica la globalización. Pasos que su más cercano competidor a escala mundial, Carrefour, está imitando en México, pero no con los resultados positivos de Wal-Mart.

416

### ***Wal-Mart Stores, Inc. en México***

La llegada de Wal-Mart en 1991 a nuestro país fue un arribo triunfal. Para su ubicación en México se asoció con la empresa *holding* más importante de la actividad comercial en territorio mexicano, Cifra, S.A. de C.V.<sup>10</sup>, que era controladora de las tiendas Aurrerá, (35); Superama, (33); Bodegas, (21); departamentales Suburbia<sup>11</sup> (27), y los restaurantes Vips (74), que en suma conformaban un total

---

7. Eduardo Liria, 2001. *La revolución comercial*, pp. 22-23, McGraw-Hill, España.

8. <http://www.wal-mart.com/stores/divisions.shtmlwmt>

9. Al finalizar 2001, Wal-Mart Stores, Inc. obtuvo en efectivo poco más de 2 mil millones de dólares, casi la misma cantidad que ganaron juntas, las también estadounidenses Target Corp. y el operador de supermercados Kroger, Co. (*El Financiero*, 16 de mayo de 2002).

10. Aurrerá había iniciado operaciones desde 1958, cuando inauguró en la Ciudad de México el primer supermercado Aurrerá. En 1960, empezaron los establecimientos Superama. La diversificación continuó en 1964, al abrir el primer restaurante Vips. Después de seis años, en 1970, abordaron el mercado departamental con las unidades Suburbia. El autoservicio se expandía con las Bodegas Aurrerá, iniciadas ese mismo año. Cifra, S. A. de C. V., incursionó por primera vez en el mercado de valores en 1977 ([www.walmart.com/corporate/wm\\_story.shtml](http://www.walmart.com/corporate/wm_story.shtml)).

11. En 1990 se inauguraron nueve tiendas departamentales Suburbia.

de 190 puntos de venta (véase cuadro 2). El monto de las ventas de estas unidades para ese mismo año ascendieron a 6,4 billones de pesos<sup>12</sup>, muy por arriba de sus competidores más cercanos en México: Comercial Mexicana, Soriana, Gigante, Palacio de Hierro y Liverpool<sup>13</sup>.

Wal-Mart buscó el mercado mexicano que prometía un potencial de 100 millones de consumidores, de los cuales se podía posesionar con mayor posibilidad, al ser mercado cautivo de la más importante empresa comercial de México. Así, se realizó la alianza entre las grandes empresas: Cifra S.A. de C.V. y Wal-Mart Stores, Inc., en julio de 1991<sup>14</sup>. Esta alianza pronosticó el rápido crecimiento de la empresa, no sólo en México, sino en América Latina en general, e incluso superior al que se podía esperar de Estados Unidos o Europa, dado el control que se tiene sobre el crecimiento de los grandes centros comerciales de autoservicio y departamentales en ambas latitudes.

En medio de este escenario, el convenio se firmó con una participación del 50% en la apertura de la primera unidad comercial entre ambas firmas: Sam's Club en México. En 1997, se anunció la "megafusión" de su empresa conjunta Cifra Mart con Cifra; la primera sería la que continuaría en operaciones. El acuerdo implicó ceder por parte de Cifra, a favor de la firma estadounidense, el 55% del control de sus unidades. Así, el trato llegó a expresarse en un capital comercial de 2.115 millones de dólares y una capacidad instalada de 128 tiendas y 100 restaurantes, que cubrían el 23% del mercado<sup>15</sup>. Ésta fue la más grande transacción registrada hasta entonces en la actividad comercial en México.

En el año 2000, la asamblea de accionistas autorizó el cambio de nombre, de "Cifra" S.A. de C.V., a "Wal-Mart de México", S.A. de C.V.<sup>16</sup>. Con este nuevo acuerdo quedaron unidos los consorcios fundados por Sam Walton y Jerónimo Arango.

417

---

12. En 1990, el crecimiento real en sus utilidades fue de 24,37% y una rentabilidad de 22,84% (Revista *Expansión*, junio 26 de 1991).

13. Revista *Expansión*, junio 26 de 1991.

14. Un mes antes se concretó la primera alianza en México, entre una empresa comercial mexicana y una internacional, como fue el caso de Comercial Mexicana y Price Club. Posteriormente seguirían el ejemplo, en 1992, Gigante con Flemming, que tiempo después ampliaría sus acuerdos con la francesa Carrefour, conformando a "Grandes Superficies de México". Una mexicana más con una francesa fue Comercial Mexicana y Auchan, en 1995-1996. Esta relación duró poco tiempo, lo que permitió una nueva *joint-venture* entre Comercial Mexicana y la cadena minorista de Estados Unidos, K-mart. Esta última fracasó en su alianza con la departamental Liverpool, en un acuerdo que empezó en 1994 y se mantuvo hasta 1997. Esta vinculación generó la empresa K-mart de México.

15. El emporio creado por Jerónimo Arango llegó a cubrir 536 mil metros cuadrados en piso de ventas y 21 mil asientos. En 1997, la compañía registraba en sus cuentas 800 millones de dólares en caja, con ventas ese mismo año que ascendieron a 32.909 millones de pesos, 23% más que lo que generó en 1996 (*Expansión*, 23 de abril de 1998).

16. *El Financiero*, 4 de junio de 1997 y *El Financiero*, 17 de junio de 1997.

La alianza entre Wal-Mart Stores, Inc. y Cifra y su crecimiento expansivo generó nuevas expectativas en la actividad, al concebirse nuevos y variados puntos de venta en los autoservicios y las unidades departamentales por todo el país. Las nuevas inversiones trajeron como parte de su administración la modernización de los establecimientos en todos los ámbitos de la empresa, lo que ha conducido invariablemente a una competencia cada vez mayor por el ingreso de los consumidores mexicanos. Esta competencia se expresa en las continuas estrategias para aumentar las ventas con precios menores, que sólo son posibles en la medida en que se disminuyen los costos.

**CUADRO 2**

**FUSIÓN DE UNIDADES DE WAL-MART STORES, INC. Y CIFRA, DE 1991 A 1997**

Establecimientos		Fusión: <i>Joint-Venture</i>				
Cifra S.A. de C.V.	Wal-Mart Stores, Inc.	Cifra-Mart	WM			
31	Aurrerá	Sam's Club	Aurrerá	4	Wal-Mart	21
35	Bodegas	Wal-Mart Super Center	Bodegas	25	Sam's Club	12
33	Superama		Superama	3		
29	Suburbia		Suburbia	7		
100	Vips		Vips	57		
			E. Inmobiliaria	10		

Fuente: Elaborado con datos de *El Financiero*, 11 de junio de 1997 y [www.walmartmexico.com.mx/historia.html](http://www.walmartmexico.com.mx/historia.html)

***Wal-Mart de México, S. A. de C. V.***

En febrero de 2002, la multinacional en México contaba ya con 555 establecimientos (véase cuadro 3). Entre los formatos más participativos en la generación de ingresos están las unidades Sam's Club, que ofrecen la mercancía al mayoreo a través de una membresía. Esta tienda es la que mayor aportación proporciona a los ingresos obtenidos por las ventas –su contribución es del 29%–; por tanto, se puede decir que es la que mayor extensión del mercado mexicano ha conquistado. Incluso es la que se encuentra instalada en más estados de la república mexicana, en 27 entidades. Las unidades Sam's Club generan una fuerte competencia a la venta por mayoreo practicada por Casa Ley y Soriana, dado que entre sus principales clientes se encuentran las tiendas de abarrotes o “changarros”, que conforman una unidad con los grandes comercios.

El formato de los hipermercados Wal-Mart Supercenter se caracteriza por ofrecer toda la línea de mercancías desde abarrotes y perecederos, hasta ropa y mercancías generales. Dichos artículos ocupan un área exclusiva de ventas entre los 4.500 y 10.000 metros cuadrados. Anualmente contabilizan la visita de 133 millones de clientes, que les generan la segunda posición en los ingresos por ventas,

con lo cual contribuyen con el 28%. Se encuentran localizadas en 25 entidades de las 32 del país.

Las bodegas ocupan la tercera posición en el porcentaje de ventas con 26%. Éstas ofrecen un surtido limitado de artículos, principalmente de alimentos y domésticos. Se han instalado en 21 estados del país. Los Superama, o supermercados, son mercados que comprenden un piso de ventas de entre 500 y 4.500 metros cuadrados, distribuyen abarrotes y perecederos, básicamente a segmentos de población de ingresos altos; por lo mismo, su ubicación está diseñada para las zonas residenciales de la ciudad de México y sus alrededores. Pero, ¿qué tan importante es México para la cadena mundial? Ello se responde con lo que representan sus ventas en la república mexicana, del total de la comercialización a nivel internacional, el 25%, es decir, la cuarta parte de sus ventas por el mundo. Una cifra puede indicar la magnitud de los ingresos por la actividad, 35 mil millones de dólares en el ejercicio de 2001, de los cuales se obtuvieron en México poco más de 9.400 millones de dólares aproximadamente<sup>17</sup>. Ante la creciente tendencia la compañía ha decidido elevar sus ingresos con la apertura de nuevas tiendas en México, en las que se planea invertir 700 millones de dólares. De ahí, se puede apreciar la importancia que representa el potencial de demanda que ejercen los consumidores mexicanos para la multinacional.

CUADRO 3

ESTABLECIMIENTOS DE WAL-MART DE MÉXICO EN 2002

Tiendas	Número de establecimientos	Asociados (empleados)	Piso de Ventas m <sup>2</sup> (1)	Clientes (2)	Ventas (3)	Entidades
Sam's Club	46	11.333	9.000	52	25.770	27
Wal-Mart Supercenter	64	22.286	9.400	133	24.372	25
Bodega	107	20.828	5.000	157	23.254	21
Superama	44	6.260	1.600	52	5.946	3
Suburbia	51	7.802	5.000	14	5.725	12
Vips	243	16.098	-	76	3.474	31
<b>Total</b>	<b>555</b>	<b>84.607</b>	<b>1.727.309</b>	<b>484</b>	<b>88.541</b>	-

Fuente: Elaborado con datos de [www.martmexico.com.mx/](http://www.martmexico.com.mx/)

(1) Piso de ventas en promedio por unidad.

(2) Millones.

(3) Millones de pesos al cierre de 2001.

La diversidad de artículos distribuidos en sus diferentes canales a los segmentos de población, principalmente de ingresos medios y altos, ha generado una rivalidad por la absorción del mercado entre las más importantes firmas comerciales mexicanas: Soriana, Comercial Mexicana y Gigante. Todas ellas, tratando de

17. *El Financiero*, 22 de mayo de 2002.

modernizarse y extender su número de unidades para incrementar sus ventas y, por ende, sus ganancias.

En el siguiente segmento del trabajo se conocerán las estrategias y la filosofía que ha implementado Wal-Mart para acaparar la preferencia de la sociedad mexicana.

#### *Estrategias y filosofía de absorción del mercado*

Los cambios en la venta del producto que las empresas comerciales extranjeras introdujeron a la actividad comercial, como en el servicio proporcionado al cliente, la cantidad, la variedad y la calidad del producto, además del control de gastos, manejo de inventarios y los sistemas de distribución, obtenidos estos últimos por el desarrollo en la integración vertical y horizontal, motivó que sus homologas mexicanas trataran de adecuarse a la nueva competencia, logrando al mismo tiempo elevar sus niveles de eficiencia.

La empresa Wal-Mart de México ha definido sus estrategias para absorber ampliamente el mercado mexicano. Sus disposiciones son:

- 1) De mercadotecnia, con el eslogan “Precios bajos todos los días”, donde no existen las ofertas temporales, sino los precios bajos diariamente. La reducción permanente de los precios llega a un promedio de 11% más bajos que los del mercado; ello, contrario a la estrategia de descuentos temporales que ofrecen tradicionalmente otras cadenas<sup>18</sup>. Esta medida y el aumento en el piso de ventas han elevado considerablemente los ingresos por ventas en la empresa<sup>19</sup>.
- 2) Elaboración de productos genéricos.
- 3) Expansión continua del número de establecimientos con su correspondiente incremento en el piso de ventas. En el año 2000 se extendió principalmente en el área metropolitana de la ciudad de México, donde ha instalado poco más del 50% de sus establecimientos, que absorben el 16% de las ventas de autoservicio. Wal-Mart, al igual que las grandes empresas comerciales instaladas en el estado de Sonora, se ha ubicado primordialmente en las ciudades donde se observa crecimiento económico, obtenido éste por la diversidad de actividades productivas, aumento poblacional y una extensa urbanización.

420

---

18. Una de las empresas que ha seguido los pasos estratégicos de Walmex, sobre los precios bajos, es Comercial Mexicana; dada la caída en las ventas y el escaso crecimiento de su área de ventas, decidió modificar sus medidas de mercado y dejar de ser una empresa de ofertas, para ser una de precios bajos permanentes (*El Financiero*, 4 de abril de 2002).

19. Un ejemplo de ello es que en tan sólo tres meses, de julio a septiembre de 2000, Walmex inauguró trece unidades, y con su promocional de preferencias por los precios bajos todos los días, motivó que las ventas se elevaran en un 11,6% en ese trimestre (*El Financiero*, 31 de octubre de 2000).

- 4) Asociaciones o compra total de empresas comerciales.
- 5) Uso de tecnología desde la adquisición de la mercancía de los proveedores hasta la venta directa al consumidor, y
- 6) La administración laboral flexible.

Con estos instrumentos Wal-Mart de México se lanza a la conquista por la predilección del consumidor azteca.

La tecnología en la distribución: el arte de comprar y vender

Wal-Mart de México no sólo realiza la competencia a través de sus grandes promociones –definitivamente es una de las principales opciones de la empresa–, sino también está consciente de que la disminución en los precios de los artículos que ofrece al consumidor final forzosamente tiene que estar antecedida por una reducción en sus costos de operación. Para lograr esto, la destreza consiste en controlar la producción de los artículos que ofrece, por un lado, y por el otro, obtener mediante acuerdos con los abastecedores bajos precios en sus compras, que se muestran en los productos con precios bajos.

La elaboración de productos genéricos, conocidos también como de marca libre o propia, pertenecen a las empresas comerciales detallistas y los distribuyen a través de sus diferentes canales de comercialización<sup>20</sup>. Los precios de estos productos representan entre 20 y 40% menos, que los de las marcas industriales particulares<sup>21</sup>.

La habilidad de producir o controlar de forma vertical la elaboración de los productos que comercializa la empresa detallista, le permite lograr una disminución en sus costos de operación. La mayor ventaja competitiva que posee Walmex en relación con las otras cadenas de autoservicio en México, es su capacidad de distribución, es decir, a sus esfuerzos en la distribución y negociación con los proveedores –que se suman en 800 abastecedores en México y en el mundo se calculan unos 65 mil– que el comprar en grandes volúmenes ha contribuido a elevar el crecimiento de la compañía a través de inversiones en sistemas de logística, con la finalidad de manejar oportunamente sus inventarios, acrecentando la rotación de los mismos y ejerciendo el control de manera centralizada. Al mismo tiempo,

421

---

20. Entre las marcas que distribuyen las cadenas comerciales líderes de los productos genéricos se localizan: Marca Libre, Marca Propia, Great Value, Productos Seleccionados Gigante (PSG), Calidad Benavides, Calimax, Símbolo, Hipermart, Mi marca, Chedraui, Futurama y Carrefour. Esta disposición no sólo se ha practicado en México, sino también en otros países como Argentina, Brasil, Portugal y Japón, entre las 28 naciones que lo realizan. En las tres primeras naciones se ha registrado un incremento en el volumen de ventas de estos productos genéricos. En México, hasta 1997, el incremento en las ventas de éstos alcanzó un aumento del 22,9% (*El Financiero*, 31 de diciembre de 1998).

21. Los artículos más demandados por los clientes en dichos establecimientos son: utensilios desechables, pañales, margarinas, *catsup*, consomé, higiene y belleza, alimentos, refrescos, ropa, revistas y alimentos para animales.

esto permite mantener a los diversos establecimientos con la oferta de bienes necesarios y disminuir sus pérdidas. Es decir, la reducción en sus márgenes de operatividad<sup>22</sup> se obtiene del eficiente sistema de distribución centralizada y de los acuerdos que pacta con los proveedores.

El cambio que propuso Walmex fue radical. En palabras del propio presidente de Wal-Mart de México: ¿Por qué no comenzar a pactar a partir del monto real del producto y llegar al mejor precio que la cadena podía recibir considerando su capacidad de consumo y de distribución?<sup>23</sup> De ambas acciones se obtienen costos menores que sus competidores al conseguir mayores cantidades de mercancías, lo que se complementa con un sofisticado sistema de red entre éstos y la empresa. El sistema informativo es útil, tanto para el control de la mercancía como para el conocimiento de la demanda del consumidor final. Es tal el vínculo experimentado entre la empresa y el proveedor, que la compañía global busca expandir la actividad del surtidor a sus más de 4 mil tiendas, que satisfacen la demanda de dos mil millones de personas en ocho países alrededor del mundo<sup>24</sup>. Para lograr este objetivo, la firma exige de los proveedores el uso de sistemas computarizados, que accedan a la planeación de la producción y que sean consistentes en la calidad y el precio del bien. Tales elementos les aprobarán ser competitivos en cualquier lugar del mundo<sup>25</sup>. Es tal la intromisión de Wal-Mart en la actividad del proveedor, que algunos de ellos se ven obligados a condescender en el examen de sus finanzas por la empresa, para que ésta encuentre el origen de los “costos innecesarios” en los que incurre el proveedor. Para allanar de esta forma al proveedor, el argumento es el siguiente según la empresa: “Es muy sencilla la fórmula: los proveedores son expertos como fabricantes de productos, sin embargo, *no son empresas de logística*, cuando ellos nos ofrecen la distribución de productos traen consigo el costo de la ineficiencia...”<sup>26</sup>.

422

El siguiente cambio que realizó Wal-Mart y que transformó la operatividad de los autoservicios fue en la repartición, dando origen a los centros de distribución centralizada<sup>27</sup>, como parte de un mecanismo al que conoce como “resurtido auto-

---

22. Durante 1998 se redujeron los gastos de operatividad en 2,4%, lo que derivó en una utilidad de operación del 38%. (*El Financiero*, 29 de julio de 1999).

23. *Expansión*, 26 de marzo de 2002.

24. El vicepresidente de compras globales de la cadena expresó que actualmente los proveedores de la cadena en México exportan 2.900 millones de dólares, pero que éste podía elevarse a 5 mil millones de dólares (*El Financiero*, 22 de mayo de 2002).

25. Al cumplir con dichos requisitos, la multinacional ofrece la asesoría respectiva para el logro de ese objetivo. Por dicho servicio se le cobra una módica suma al proveedor (*Expansión*, 26 de mayo de 2002).

26. [www.antad.org.mx](http://www.antad.org.mx)

27. El primer centro de distribución lo inauguró en 1970 en Bentoville, Arkansas (“Guía para el asociado”, documento confidencial, p. 3).

mático". Éste es un modelo de inventarios que comprende cinco movimientos, que inician en la caja registradora de atención directa al cliente, hasta la computadora controladora de las ventas en todas las unidades comerciales de Wal-Mart en la república mexicana, pasando previamente por los abastecedores exclusivos de la cadena. Este nuevo esquema de colocación de las mercancías en todos los establecimientos de la firma rompió con la tradicional distribución efectuada por los proveedores a cada unidad comercial que solicitaba su producto, de acuerdo con el propio sistema de cada uno de los compradores detallistas<sup>28</sup>. Para la funcionalidad del centro de distribución es necesario que el proveedor haga uso del Sistema Electrónico de Datos (EDI), para el monitoreo exacto de la información proporcionada por la tienda detallista. Los pasos por seguir para el funcionamiento eficiente del sistema de información son las siguientes:

1. *Tiendas*: En el momento en que las cajeras de cada uno de los 563 establecimientos de Walmex cobran la mercancía al consumidor final, ésta se descuenta electrónicamente de las existencias. Posteriormente la información se envía al servidor central –ubicado en las oficinas centrales– llegando ésta con un registro de cada producto vendido.
2. *Centro de información (servidor central)*: El servidor central reúne los datos de las tiendas de toda la república mexicana, los procesa, y, con base en información almacenada sobre el historial de cada proveedor y sus productos, emite las órdenes de compra necesarias.
3. *Proveedores*: A través del sistema electrónico de datos, el industrial revisa el estado de los inventarios, donde observa los pedidos recibidos con fecha y horario definidos.
4. *Centro de distribución*: Aquí se conforma la base de datos del servidor central, con los códigos de barras de los artículos nuevos para ser canalizados a los puntos de venta.
5. *Distribución a tiendas*: A través de un equipo de transporte especializado, las mercancías se reparten a todos los establecimientos de la cadena ubicados en territorio mexicano, para su reventa.

El ciclo del centro de distribución que inicia con el pedido de productos que recibe el mismo centro, y que de ahí traslada a cada una de las tiendas para su reventa, es considerado el más rápido del mercado. En cuanto al procesamiento de las órdenes de compra, éstas son elaboradas con base en modelos estadísticos que permiten sugerir las compras basadas en el comportamiento real de cada artículo, es decir, en función de su demanda efectiva.

---

28. Durante los años de 2000 y 2001, Walmex invirtió cerca de 400 millones de dólares en la creación de nuevos establecimientos y centros de distribución (*Expansión*, 20 de marzo de 2002).



La fuente de la información procesada son los escáneres del sistema de punto de venta; esto es, en el momento en el cual se efectúa el pago de la mercancía en las cajas registradoras.

La recepción de los productos en un solo punto y desde ahí distribuir a cada uno de los canales de distribución forma parte del eslabón de logística que permite comprar en grandes volúmenes a los proveedores. Ésta es la más importante condición dentro de todo el proceso, dado que permite el acopio de la mercancía en un solo lugar, propiedad del comerciante. En estas circunstancias, el capitalista comercial tiene el control total sobre la mercancía.

Un factor de acoplamiento necesario en el mecanismo de la distribución central es el uso del equipo de transporte. Éste controla el traslado de productos de diferentes proveedores, lo que conduce a una más rápida rotación de inventarios, que a su vez se refleja en una reducción de costos, tanto para la unidad comercial como para el proveedor.

La información procesada con los millones de operaciones efectuadas diariamente con el EDI puede ser utilizada en cualquier momento por el personal que labora en los establecimientos, en los centros de distribución y por los abastecedores, quienes con esa información tienen conocimiento para la toma de decisiones –cuándo y cuánto– referente al suministro de mercancías. Una de las ventajas más importante es la reducción al mínimo de los inventarios. Cerca del 90% de los artículos se interceptan en el andén. Ello significa que el producto es recibido en la unidad comercial, el mismo día que el proveedor lo entregó en el centro de distribución. Otras ventajas son la eliminación de faltantes, el control de la mercancía, el aprovechamiento del espacio en las tiendas y los centros de distribución. En promedio, la rotación de las mercancías en el año es de 12 veces, es decir, por lo menos cada mes se renueva la existencia total de productos.

424

La operatividad de los centros de distribución de Walmex, en complicidad con los proveedores, admite la reducción en el uso del papel de oficina y el abastecimiento sin pérdidas y a tiempo. Los artículos que se distribuyen bajo este mecanismo son entre el 20 y el 25%, que por su alta rotación representan el 80% del total de las mercancías.

Las tres medidas estratégicas que aplicó por primera vez Wal-Mart en México revolucionaron la distribución que hasta entonces se venía aplicando. La filosofía de precios bajos siempre, rompió con la tradición de las ofertas temporales practicadas desde siempre en la historia comercial del país. El vínculo con los proveedores define el consumo y la distribución del producto por la empresa comercial, y así el detallista adquirió la facultad de establecer los precios mínimos de compra según el volumen. Relación muy diferente a la acostumbrada posición del proveedor, que sólo hacía reducciones en los precios cuando se promocionaba una oferta. Y por último, donde se obtiene la mayor reducción en los costos de operación,

es decir, en el uso de los centros de distribución, donde se registra el acopio de la mercancía por parte del detallista para la redistribución a todos los establecimientos propiedad de la firma. Ello rompió definitivamente con la entrega de cada proveedor según su tiempo y forma, a la cual se tenía que acoplar el minorista.

Estas transformaciones las implantó la empresa en México en una década, ventajas que compiten drásticamente con las cadenas comerciales del país, al crear una gran aceptación por los productos distribuidos en sus establecimientos. Esta preferencia la ha conducido a ser la más importante empresa minorista en la nación, al situarse, según sus ingresos por ventas, por encima de las cadenas de tiendas ubicadas en México. Así, los ingresos por la realización de las mercancías de Walmex en el año 2001 fueron de 60.020 millones de pesos; su más cercano competidor, Comercial Mexicana, obtuvo poco más de la tercera parte de Walmex, 24.017 millones; Gigante, en tercera posición, generó 20.557 y Soriana, 20.397 millones de pesos<sup>29</sup>.

### ***Wal-Mart de México en Sonora***

La entidad sonorense se inserta en el mundo de la globalización comercial con la sola presencia al interior de su geografía, de la cadena de tiendas minorista más grande del mundo, Wal-Mart Stores, Inc. con el formato Sam's Club y Wal-Mart Supercenter.

Al arribar a Sonora, la cadena se encontró con un mercado de gran potencial al observar una entidad con diversas actividades económicas como la agrícola, ganadera, industrial –maquiladora–, turística, pesquera y minera, y, por ende, con los servicios necesarios para el desarrollo de dichas actividades, como los financieros y las aseguradoras, entre otros.

Aunado al crecimiento económico que manifiesta el estado, la empresa detectó una población en constante crecimiento, sobre todo de jóvenes, además del desarrollo urbano en por los menos las principales ciudades donde se concentran las actividades económicas más productivas, como Hermosillo, Ciudad Obregón, Navojoa, Guaymas, San Luis Río Colorado y Nogales.

Sumado a ello, Wal-Mart se encuentra con una gran demanda de bienes de consumo personal que sólo es proveída por dos cadenas comerciales: VH y Casa Ley. Éstos fueron elementos de decisión para que la empresa dispusiera invertir directamente en la ciudad capital, en los dos establecimientos que inauguró en septiembre de 1994.

La inversión total realizada para la cimentación y el equipamiento de las unidades fue de aproximadamente 70 millones de pesos<sup>30</sup>. Las nuevas tiendas generan alrededor de 500 empleos directos entre ambas. Ante estas dimensiones, en

---

29. *Expansión*, 26 de marzo de 2002, p. 30.

30. En el hipermercado Wal-Mart Supercenter se destinaron 40 millones, y los restantes 30 millones de pesos se invirtieron en la unidad de venta al mayoreo por

su momento se consideró el centro comercial de autoservicio más grande del noroeste de México y el tercero en el país.

El primer cambio registrado en la actividad comercial ante la llegada de Wal-Mart fue la introducción de los establecimientos de la frontera norte de la entidad, donde el cliente sonorense iba en la búsqueda de bienes personales. Walmex les brindó esos productos sin necesidad de trasladarse a la frontera sur de Estados Unidos. El segmento de población con ingresos medios y altos es el elegido por la empresa para dirigir sus operaciones.

El segundo objetivo fue, y continúa siendo, la obtención de los ingresos de los compradores locales; es decir, elevar las ventas tratando de llegar al mayor número de consumidores, argumentando que se ofrecen los precios más bajos del mercado. Ésta es una “guerra diaria de promociones y descuentos”, que se publicitan en los diferentes medios de comunicación.

La competencia por el acaparamiento del cliente sonorense de bienes de consumo personal al detalle se establece entre cuatro cadenas comerciales líderes: el Grupo Corporativo Valenzuela Hermanos, que agrupa cuatro hipermercados y 29 supermercados; Soriana, de reciente penetración en tierra sonorense, con cuatro hipermercados; Casa Ley, con tres hipermercados y 17 supermercados en la entidad y, por último, la transnacional Wal-Mart, con tres hipermercados Wal-Mart Supercenter y tres Sam’s Club, todos éstos ubicados en la entidad sonorense.

426

Los adversarios de Wal-Mart tienen una experiencia en el medio comercial mucho más reciente; VH inició sus operaciones comerciales en los sesenta, Ley en los cincuenta y Soriana, la más veterana, a principios del siglo XX. Además de esta disparidad, las características particulares de los inversionistas comerciales locales, nacionales y extranjeros son totalmente diferentes. Wal-Mart es la única que posee establecimientos fuera de su país de origen, además de toda la tecnología de vanguardia que ello implica. Con todo, a Wal-Mart le ha sido relativamente fácil conquistar el mercado local. Tal ha sido su aceptación, que inauguró dos establecimientos en Ciudad Obregón, tres años después que en Hermosillo. Dicha ciudad es el eje de las actividades económicas del sur de Sonora. Por consiguiente, la apertura de los establecimientos Wal-Mart Supercenter y Sam’Club, son abastecedores de los municipios de Navojoa, Huatabampo, Etchojoa y Álamos, localidades donde se concentra gran parte de la actividad agrícola de la entidad. Wal-Mart no se concretizó a brindarle a Sonora sus tiendas de bienes de consumo personal; también le ofreció el servicio de restaurante, al promover en ese mismo año de 1997, un establecimiento Vips (véase cuadro 4).

---

membresía. La superficie de instalación abarcó 90 mil metros cuadrados, de los cuales se destinaron 10 mil metros exclusivamente para el piso de ventas, en cada una de las unidades comerciales (*El Imparcial*, 15 de octubre de 1993; *El Imparcial*, 4 de noviembre de 1993 y *El Imparcial*, 27 de julio de 1994).

La magnitud del mercado local es tan prometedora para la explotación comercial, que Wal-Mart continúa con sus proyecciones de extensión por tierras sonorenses. La firma maneja como base de su política expansionista en el noroeste del país, a Sonora. La meta es promover sucursales en los municipios de Nogales, Guaymas, San Luis Río Colorado y Navojoa, antes de que finalice el año 2004<sup>31</sup>. Año en que espera consolidarse como el líder de los autoservicios en la región.

En 2002, Wal-Mart invirtió en un hipermercado más en la capital del estado. La dimensión es de aproximadamente 80 mil metros cuadrados. Lo más sobresaliente de esta nueva tienda es su ubicación, dado que se instaló donde ya se encuentran edificados, a menos de diez metros de distancia, un hipermercado Casa Ley y una misma unidad de Soriana. Esto, con relación a la competencia, es algo pocas veces experimentado por los grandes inversionistas comerciales en México. Ello puede significar que ninguna de las tres más grandes tiendas comerciales en Sonora se detiene ante los embates de la competencia. Las tres cadenas que concentran los ingresos que el consumidor destina a los bienes de consumo personal y artículos del hogar, se enfrentan competitivamente a través de una ofensiva de precios bajos, que es incuestionablemente la mejor arma para lograr la preferencia del consumidor, sobre todo el de ingresos medios y bajos.

Por tanto, Wal-Mart, que se dirigía prioritariamente al segmento de población de ingresos altos, cambió su estrategia en Sonora, y avasalló el mercado que era dominado por las tiendas Ley, por su estrategia de ubicarse precisamente a unos pasos del establecimiento propiedad de Casa Ley. Así, la necesidad de elevar sus ventas en Sonora, lo obligó a abordar dicho mercado.

Las expectativas del consumidor local son muchas, y se espera que realmente esto redunde en mejores precios al adquirir sus productos.

#### CUADRO 4

##### ESTABLECIMIENTOS DE WAL-MART DE MÉXICO EN SONORA, 2002

Formato	Establecimientos			Piso de venta m <sup>2</sup> *		
	Nacional	Sonora	%	Nacional	Sonora	%
Tiendas mayoristas	46	2	4,3	414.000	18.000	4,3
Hipermercados	64	2	3,1	601.600	18.800	3,1
Megamercados	0	0	-	-	-	-
Supermercados	44	0	-	70.400	0	-
Bodegas	107	0	-	535.000	0	-
T. departamentales	51	0	-	255.000	0	-
Restaurantes	243	2	0,8	-	-	-
<b>Total</b>	<b>555</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1.876.000</b>	<b>36.800</b>	<b>2,1</b>

Fuente: Estimaciones propias con datos de <http://www.walmartmexico.com.mx/historia.html>

\* Piso de venta m<sup>2</sup> en promedio por establecimiento.

31. *El Financiero*, 23 de noviembre de 2001; *El Financiero*, 24 de enero de 2002.

### ***Antecedentes de Comercial VH***

Su origen se remonta a principios de la década de los sesenta en el estado de Sonora, cuando los hermanos Valenzuela inauguraron su primer establecimiento al cual denominaron “Almacenes Laval”. En esta tienda se ofrecía mercancía al mayoreo y menudeo, como era parte de la costumbre arraigada años atrás, cuando en un mismo establecimiento comercial se distribuían los productos de ambas formas.

El crecimiento de nuevas unidades comerciales condujo a los hermanos Valenzuela a cambiar su razón social por “Comercial VH, S.A. de C.V.”, en 1971. En ese mismo año, emergieron dos supermercados VH en Hermosillo: “VH Pitic” y “VH Seguro”. Dos meses después, en noviembre de ese mismo año, la cadena inauguró su primer gran centro comercial al que llamó: “VH Centro”. Fue el primer centro comercial en el estado con las características del gran comercio: área destinada especialmente para la venta, estacionamiento y diversidad de productos que se ofrecían por departamentos: alimentos frescos, abarrotes, ropa –damas, niños, bebés y caballeros–, juguetería y artículos para el hogar. El pago de la mercancía se efectuaba por varios puntos de venta. También, alrededor de la superficie del mercado, se ubicaban locales comerciales para distribuir mercancías y servicios adicionales como financieros, farmacias, zapaterías y comida rápida, que eran demandados por el consumidor sonorenses. Fue el primer establecimiento comercial que empleó a 300 trabajadores en la localidad<sup>32</sup>.

428

Sin embargo, estos cambios favorecieron principalmente al demandante que poseía recursos medios y altos, dado que el comercio de VH se dirigió hacia ellos. Por ello cuando penetró Casa Ley en Sonora en 1978, se propuso promover su mercancía al cliente de ingresos bajos, dado que se encontraba ávido de adquirir sus bienes en un establecimiento comercial con esas particularidades y “refrigerado”.

Los comercios que establecían cierta competencia por el consumidor local, eran supermercados que ofrecían también sus productos bajo la consigna de las “ofertas”, es decir, la rebaja en el precio de los productos por un tiempo limitado. Ninguno de ellos poseía las características de gran comercio, como los VH<sup>33</sup>.

Debido a la expansión de los establecimientos comerciales VH y la creación de servicios como inmobiliarias, sociedades mercantiles, además de campos agrícolas, ranchos y fincas, la empresa cambió el nombre por “Grupo Corporativo Valenzuela Hermanos”. Estos años, los ochenta, fueron de crecimiento de las acti-

---

32. *El Sonorense*, 25 de septiembre de 1971, y *El Sonorense*, 5 de noviembre de 1971.

33. Entre otros supermercados se ubicaban en Sonora: Mercado Gigante, La Canasta y algunas sucursales, Misa y sucursales, Mercado Londres, Abarrotes Cazares y Expendio Mezquital del Oro (*El Sonorense*, 23 de octubre de 1971).

vidades que involucraban al Grupo Valenzuela; incluso se puede decir que fue su época de oro.

A finales de esta misma década, que fue la de mayor crecimiento de las unidades comerciales VH, con su frase publicitaria: “Ahorre más todos los días”, llegaron a contabilizar nueve comercios localizados en el estado sonoreense. En los noventa, en cinco años que transcurrieron de 1990 a 1995, sólo inauguraron cinco establecimientos, esto fue, uno por año –muy por debajo de la expansión de Wal-Mart y Soriana, generando de 10 a 12 unidades anuales en el país-. De ellos, sólo dos fueron centros comerciales y tres, superficies destinadas a supermercados<sup>34</sup>. Ello representaba 33 tiendas VH, mientras que Wal-Mart poseía, en 1995, 256 unidades y Casa Ley, 70, todas instaladas en diversos estados de la república mexicana<sup>35</sup>.

Es importante destacar que de las unidades comerciales VH abiertas por primera vez en los noventa, sólo una se dirigió hacia la población de altos recursos, segmento de población estratégico en la década anterior por la cadena VH. Las cuatro restantes se ubicaron en zonas de la ciudad de Hermosillo, rodeadas de colonias particularmente “populares”. Ante el abandono de la comunidad de altos ingresos por la cadena, ésta tuvo que cambiar sus estrategias de mercado y dirigirse a la población de limitados recursos, con establecimientos donde se distribuyen mercancías de bajo poder adquisitivo y de muy rápida rotación, como los alimentos.

Sin lugar a dudas, la década de los ochenta fue la de mayor progresión para la cadena de comercios VH. Sin embargo, su posición de dominio en el mercado sonoreense no la pudieron sostener con la llegada del gran comercio nacional e internacional, en la década de los noventa, ni siquiera con la cadena Casa Ley, que fue de los primeros comercios en competir con precios bajos por el cliente sonoreense.

El mercado cautivo por VH alcanzó hasta el 90% del mercado estatal, entre la década de los setenta y ochenta. En los noventa descendió hasta el 20% de abastecimiento del consumo al detalle estatal<sup>36</sup>. Actualmente, a inicios del siglo XXI, Comercial VH se encuentra en una etapa de recomposición y acoplamiento a las nuevas disposiciones que marca el mercado estatal, bajo los lineamientos del gran comercio nacional e internacional.

---

34. VH Satélite y VH Matamoros, supermercados inaugurados en 1990. VH Bachoco inició operaciones en el formato de supermercados en 1994, y VH Central Camionera y VH Plaza Sur, ambos grandes comercios inaugurados en 1995, como centros comerciales.

35. *El Financiero*, 25 de enero de 1995; *El Imparcial*, 7 de marzo de 1995.

36. *El Imparcial*, 15 de mayo de 1997.

### Localización comercial y nuevas estrategias competitivas

Durante la trayectoria de extensión de las unidades comerciales de VH, éstas se ubicaron principalmente en la zona costera de la entidad. Así, las localidades más recorridas fueron Hermosillo y Ciudad Obregón. Esto mismo ha ocurrido con las compañías Ley, Soriana y Wal-Mart, que se establecieron por primera vez en Hermosillo y se expandieron seguidamente a Obregón. En 2002, los establecimientos VH se encontraban localizados entre los estados de Sonora y Sinaloa con 34 unidades principalmente, en el formato de supermercados, donde se registra la más rápida rotación de productos, dado que se ofrecen fundamentalmente bienes básicos (véase cuadro 5). La expansión de nuevas unidades por el Grupo Corporativo Valenzuela se ha detenido a diferencia de Wal-Mart, Soriana y Ley, aunque este último no en la misma extensión que los dos primeros. Esto indica que la porción del mercado es cada vez más pequeña para la firma sonorense, pues lo comparte con grandes estrategias comerciales que, día a día, le invaden su espacio comercial, desplazándolo paulatinamente ante la preferencia del pueblo de Sonora por los productos brindados en los establecimientos competitivos.

Ante esta situación de competencia de los grandes establecimientos comerciales, y de la preferencia del consumidor sonorense, VH decidió aplicar una nueva estrategia de venta al detalle para recuperar el espacio comercial perdido tanto en Sonora, como en el norte de Sinaloa: la adquisición de la mercancía en asociación con otras cadenas regionales con las que además controla una marca propia de productos "Mi marca".

430

CUADRO 5

#### ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIAL VH POR FORMATO EN EL 2002

Formato	Establecimientos	%	Piso de venta m <sup>2</sup>	%
Hipermercado	7	20	40.080	41
Megamercado	0	-	0	-
Supermercado	27	80	58.170	59
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100</b>	<b>98.250</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del directorio 2001, Antad.

Las medidas se abordaron de la siguiente manera:

- 1) Reducción de costos de proveeduría organizándose en la compra en asociación con Futurama, de Chihuahua, Merco, de Monclova, Arteli, de Tampico y San Francisco de Asís, de Yucatán<sup>37</sup>. Entre estas empresas se establecen

37. Esta asociación de cinco cadenas comerciales regionales se agruparon en una sociedad integradora en 1995. Entre las operaciones que realizan conjuntamente está la compra de mercancía directamente al industrial y la promoción de una marca propia "Mi marca", en la que expenden poco más de 100 productos (*El Imparcial*, 16 de mayo de 1977).

intercambios de información operativa, desarrollo de programas de capacitación y negociaciones de compra, además de la adquisición de seguros en grupo y del compartimiento de tecnología.

- 2) Nuevos planes de venta bajo el esquema de pequeñas tiendas de entre 1.000 y 1.700 metros cuadrados de construcción. Estos establecimientos cambiaron los colores característicos de los VH, y su apelativo por "Super Val". A pesar de la dimensión austera, se organiza la tienda por departamentos de panadería, tortillería, farmacia, perecederos, abarrotes y perfumería. La idea central de este nuevo modelo, que se encuentra entre la tienda de conveniencia y el supermercado, estriba en la frecuencia con que el consumidor asiste al establecimiento por sus precios bajos y por la mercancía de ocasión y no propiamente por el volumen de las compras. Los establecimientos medianos observan medidas entre los 2 mil y 3 mil metros cuadrados. Las tiendas grandes comprenden entre 5 mil y 6 mil metros cuadrados<sup>38</sup>.

Entre las primeras alianzas que estableció VH a principios de los noventa, fue con la cadena de comercios Zarci de Zaragoza, con los que adquirió la mayoría de los derechos de operación. Éstos se localizaban en la zona costera del estado<sup>39</sup>. Otro acuerdo fue con la italiana Capital Alliance, que se encargó de contactarlos con posibles inversionistas de otras partes del mundo que estén interesados en invertir en los establecimientos VH<sup>40</sup>.

También ha realizado convenios con empresas como la IBM, con la cual se invirtieron 4 millones de dólares en equipo de cómputo en punto de venta.

431

### ***La tecnología dirigida al cliente***

La estrategia de adquisición tecnológica quizás sea una de las más importantes de la compañía; la utilización del código de barras acompañado del lector óptico, o escáner, complementa el equipo con la terminal punto de venta. Este instrumental lo aplicó desde 1997. Con estas herramientas se atiende al cliente de manera rápida y le permite observar al mismo tiempo, el precio de su mercancía y el total de su compra, -condiciones que no posee Wal-Mart-. Además de estas ventajas, también se permite consultar precios, evitar errores de marcaje por el operador de cajas, y conocer en cualquier momento que se desee el registro de cada uno de los artículos que se están vendiendo. Con ello, simultáneamente, se dispone de los volúmenes necesarios de mercancías para la tienda sin saturar los inventarios. Así, se controla cada pieza vendida que es retirada o devuelta a inventarios. Con ello se obtiene, además de lo anterior, la orden de compra al pro-

---

38. *El Imparcial*, 16 de mayo de 1997.

39. *El Imparcial*, 23 de mayo de 1993.

40. *Primera Plana*, 19 de junio de 1998.



veedor local correspondiente<sup>41</sup>. La cadena también es propietaria de una línea de transporte para el manejo de la mercancía hacia las unidades que la integran.

### ***VH y la competencia***

El grupo comercial Valenzuela Hermanos está consciente de la situación competitiva por la que atraviesa el mercado local. Ante ese esquema de “guerra” por la obtención de la preferencia del consumidor sonorese, la empresa local se ha propuesto recuperar el mercado que cautivó durante dos décadas. Las armas que ha empleado son básicamente de “ofertas” temporales, adquisición de tecnología en los puntos de venta, capacitación de personal, estrategias administrativas y promociones de descuento con el esquema de “tarjeta del ahorro”<sup>42</sup>. Pero la esencia de la competencia, hoy en día, estriba fundamentalmente en la adquisición de productos a proveedores industriales y en la distribución y el control de las mercancías hacia todas las unidades de la cadena. En estos rubros, la cadena no tiene las condiciones competitivas del mercado; por tanto, las rebajas en los productos en algunos casos pueden ser menores a las empresas competitivas, como Ley, Soriana y Wal-Mart. Estas dos últimas, como ya se expresó anteriormente, poseen sus propios canales de distribución, además de su flota de transporte hacia todas las unidades de las respectivas empresas. De acuerdo con estas condiciones operativas, la reducción de costos que se refleja en los productos ofrecidos al consumidor, es mayor que la que se puede ofrecer en las unidades VH.

432

Como se observa, en las tiendas VH la experiencia en la actividad es menor que en las competidoras. Las condiciones operativas son totalmente favorables para las cadenas nacionales, mientras que la empresa sonorese se encuentra por debajo de las condiciones medias de la dinámica comercial. Por ello, Comercial VH se encuentra en desventaja competitiva frente a las grandes empresas comerciales provenientes del país. Sin embargo, la habilidad para operar los supermercados la ha mantenido en la primera posición en Sonora en el número de establecimientos y la segunda en el área de ventas, con 50 y 28% de participación, respectivamente.

Casa Ley se ubica en la segunda posición, con el 36% del área de ventas. Posteriormente Wal-Mart y por último Soriana, con 19,0 y 17,0%, respectivamente.

---

41. Revista *Somos VH*, No. 9, Hermosillo, Sonora, abril de 1997.

42. Con la tarjeta del ahorro el consumidor disfruta de un descuento permanente en algunos artículos básicos, además de que acumula puntos para la adquisición de productos electrónicos a menores precios. Esta medida también es practicada por Soriana-Hipermart. Otra forma más ha sido la rifa de automóviles: si el monto de compra por el consumidor detallista es superior a los 150 pesos, éste es acreedor a un boleto para participar en la rifa del automóvil. De igual forma, la aplican Soriana y VH, mientras que Wal-Mart y Ley recurren a las ofertas cotidianas (*El Imparcial*, 28 de abril de 1998).

Como se observa, la porción del mercado favorece todavía a la comercializadora sonoreense; no obstante, si no moderniza aún más sus compras y la distribución de los productos, tenderá a seguir disminuyendo su margen de acción ante los embates de la modernidad comercial aplicada por las tres grandes cadenas comerciales. Por otro lado, los establecimientos VH tienen que continuar con el ofrecimiento de mercancía a precios bajos; de no ser así, la pérdida del mercado se registrará de manera más vertiginosa.

### **Conclusiones**

Sonora forma parte de la globalización al recibir en su territorio a la empresa comercial minorista más grande del mundo. Incluso, se puede decir que participa de la distribución comercial como se presenta en los países desarrollados. Dado que la cadena Wal-Mart estableció los formatos de mayoreo y menudeo con las mismas características que en los Estados Unidos, por tanto, la funcionalidad de ésta en tierra sonoreense es similar.

Como parte de este movimiento de traspaso de fronteras, Sonora también recibió a la segunda minorista del mundo, la francesa Carrefour, que, al igual que Wal-Mart, ofrece mercancías en el formato de hipermercados, lo que implica espacios de ventas mayores a los 10.000 metros cuadrados y toda la línea de productos del mercado, además de la tecnología más avanzada en el ramo. De esta forma, el territorio sonoreense se introduce en la reciente etapa de globalización al ser receptor de los transnacionales minoristas más importantes del mundo.

El crecimiento económico que registra el estado de Sonora genera expectativas positivas de explotación comercial en dichas empresas. Por ello, el mercado de Sonora se encuentra actualmente en una etapa de competencia constante, por obtener el ingreso del consumidor local, por parte de las cadenas comerciales que encabezan el grupo moderno en el estado.

La empresa mexicana Soriana arribó a la entidad al adquirir el establecimiento ocupado primeramente por Carrefour. Esta última no tuvo el efecto esperado por sus propietarios, por lo que abandonó el estado. Soriana introdujo en su establecimiento productos para la población de recursos medios y bajos, además de todas las particularidades del gran comercio, logrando con ello la aceptación del consumidor sonoreense. Casa Ley, continúa creciendo en el segmento de la población de ingresos medios y bajos, ofreciendo la mercancía a precios bajos.

Los impactos que se registran en el comercio sonoreense ante la llegada de la multinacional Wal-Mart, en primera instancia tienen que ver con el incremento en la inversión extranjera directa en el área comercial minorista. Al mismo tiempo, esto condujo a una nueva configuración en la estructura del comercio conformada por capitalistas comerciales nacionales, regionales, extranjeros y, en mucho menor medida, de inversionistas locales.

Simultáneamente, estos nuevos comerciantes en la entidad, pasarían a liderar el grupo moderno.

La nueva competencia ejercida por estas grandes unidades provocó el desplazamiento del mercado casi en su totalidad del comercio oriundo de Sonora, representado por el líder de la década de los ochenta y noventa: el Grupo Corporativo Valenzuela Hermanos. Ante las innovaciones tecnológicas, administrativas y de mercadotecnia aplicadas por los nuevos inversionistas extranjeros, la empresa local perdió el espacio que en las décadas mencionadas fuera monopólico.

Ante la embestida, la empresa comercial local ha tratado de adaptarse a los nuevos cambios con nuevas estrategias de mercado, sin lograr recuperar mínimamente el espacio perdido. Ante las dimensiones que adquiere a nivel mundial la empresa Wal-Mart, es cada vez más difícil para la empresa local ser competitiva en las mismas condiciones que la transnacional.

Dicha competencia se expresa en el ofrecimiento de la mayor diversidad de artículos de calidad, a los precios más bajos y con las mayores facilidades de pago. Con ello, Wal-Mart obtiene la preferencia del consumidor local. Esto se registra en el incremento de las ventas por empresa, lo que va marcando la absorción del mercado.

434

Además de estas condiciones de mercadeo superiores a las de VH, la cadena Wal-Mart tiene una excelente organización operativa y administrativa que le permite la reducción en los costos de operación. Por ejemplo, el uso de tecnología en el proceso de abastecimiento de mercancías, desde que inicia éste con la compra al proveedor, hasta que es vendido al consumidor final. Estos contrastes operativos se expresan principalmente entre las empresas que no son nativas y las que sí son naturales, como los supermercados VH.

El cambio en el consumo por parte del consumidor local también está siendo modificado paulatinamente, al voltear los patrones de consumo y al acrecentarse la demanda de bienes de consumo personal de procedencia externa.

---

# 3

**Eduardo  
Sarmiento  
Palacio**

**El ALCA,  
en contravía del  
desarrollo**

---

**Eduardo Sarmiento Palacio**

Ph. D. en Economía, Universidad de Minesotta. Director de estudios económicos, Escuela Colombiana de Ingeniería.

*E-mail:* [esarmien@escuelaing.edu.co](mailto:esarmien@escuelaing.edu.co)

**Hace trece años, la apertura** económica se presentó como la gran panacea nacional. Se decía que el desmonte de los aranceles, el libre juego de las multinacionales y la entrada sin restricciones del endeudamiento externo conducirían a la inserción de las exportaciones en los mercados internacionales, al elevado crecimiento nacional, la reducción del desempleo y la mejora de los salarios. Luego de más de una década de ilustración, estamos ante un monumental fiasco. Todo lo que se anticipó sucedió al revés.

Los resultados de la apertura han sido totalmente distintos a los previstos. Las liberaciones comerciales realizadas a comienzos de 1990 y la monumental devaluación de los últimos años no lograron movilizar las exportaciones. En los últimos trece años, el valor agregado de las exportaciones creció por debajo del producto nacional. La pérdida del mercado interno ocasionado por la entrada de importaciones no tuvo mayor compensación por el lado de las ventas externas, y le propinó una herida de muerte al sistema. La economía perdió la tercera parte del área agrícola, y la cuarta parte del empleo industrial quedó expuesta a un déficit en cuenta corriente que llevó a un endeudamiento insostenible, sumado a que el producto nacional dejó de crecer.

El error se originó en la creencia de que el mundo está regido por el principio de ventaja comparativa. De acuerdo con este principio, el intercambio favorece a todos los países que logran ampliar las exportaciones y la producción de bienes de menor costo relativo, y adquirir los restantes a un menor precio en los mercados internacionales. La realidad es muy distinta. En un mundo expuesto a limitaciones de demanda efectiva, las relaciones comerciales están determinadas más por las ventajas absolutas. La elaboración de los productos de menores costos no garantiza su colocación en los mercados internacionales. Las mayores posibilidades de exportación están en los productos de mayor complejidad que gozan de mayor demanda en los mercados internacionales. Así, Colombia tiene ventaja comparativa en la agricultura en los productos tropicales y en la industria del ensamble, y ambos elementos están expuestos a grandes limitaciones en los mercados externos. Por eso, cuando se dejan libres los mercados, se presenta una entrada masiva de importaciones de bienes complejos que no tienen una contraprestación en las exportaciones de ventaja comparativa. La constante de todas las aperturas en los países en estado intermedio de desarrollo es la conformación de un exceso de importaciones sobre exportaciones financiado con crédito externo a tasas muy superiores al crecimiento del PIB. Tales son los casos de los países de América Latina y de la antigua Cortina de Hierro, que quedaron abocados a déficit estructurales de la balanza de pagos, que redundan en deficiencias de demanda efectiva y en un creciente endeudamiento externo que torna inviable las economías.

La verdad es que el principio de ventaja comparativa, que representa la primera lección en las universidades más importantes del continente americano, no es

válido en la economía colombiana ni en la mayoría de países de América Latina. No es cierto que la elaboración de los productos que se pueden elaborar a menores costos garantiza su colocación en los mercados externos. En donde aparece más claro el incumplimiento del principio es en la agricultura. El desmonte arancelario ocasionó una entrada masiva de importaciones de cereales que están subsidiados en los países desarrollados. El área de estos cultivos disminuyó en 800 mil hectáreas, y no tuvo mayor compensación por las actividades de ventaja comparativa. El resultado final fue una contracción del área agrícola de 20% y una reducción del producto nacional a la mitad.

Esta historia es similar en todas partes. Ocurrió en Colombia, México y Argentina, y los artífices del neoliberalismo sostienen que la apertura no tuvo que ver nada con la destrucción de la agricultura. El caso de México es alarmante. No obstante que este país goza de defensas especiales, por su vecindad a Estados Unidos, el tamaño de mercado y la capacidad de negociación internacional, le ocurrió lo mismo que a Colombia. Después de ocho años de haber firmado el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC), el volumen agrícola descendió 10%, los precios relativos bajaron 20% y, como consecuencia, la participación del sector en términos nominales en el PIB se redujo a la mitad. Como la población rural es del 25%, es fácil concluir que el experimento, además de los efectos destructivos sobre la demanda y el crecimiento económico, provocó un retroceso monumental en la distribución del ingreso y aumentó la pobreza. Los ingresos de los campesinos, que representaban el grupo más atrasado, se desplomaron con respecto al resto de la población. A la luz de esta información incontrastable, ha surgido una fuerte presión sobre el Gobierno para renegociar el tratado en materia agrícola y, en particular, en lo que respecta a los subsidios.

438

En un mundo que tiene estos problemas de demanda, los aranceles son milagrosos. Gracias a ellos es posible mantener el mercado interno y contrarrestar las deformaciones de los mercados externos. Sin embargo, han sido totalmente satanizados, acusándolos de causar distorsiones y enriquecer a los productores. Falso. Los aranceles, y esto no se sabe a conciencia, constituyen un medio para ampliar la demanda, y su desmonte en Colombia y en toda América Latina destruyó el sector real. Significó la entrega de la producción de cereales en la agricultura y de bienes intermedios en la industria, a cambio de los productos tropicales y el ensamble que carecen de demanda mundial. Como consecuencia, se devastó la industria, la agricultura y el empleo, y se configuró un déficit estructural de la balanza de pagos.

### **Globalización y desarrollo**

El incumplimiento del principio de ventaja comparativa ha tornado altamente inequitativa la globalización. En un mundo gobernado por ese principio todos ganan

con el comercio porque pueden concentrarse en la producción de los bienes que elaboran a menores costos relativos y adquirir los restantes en los mercados internacionales. Así, los países de menor desarrollo elevan sus ingresos porque pueden obtener los bienes complejos a un menor costo en los países avanzados. No ocurre así en el mundo real en donde los países enfrentan limitaciones de demanda efectiva y, como consecuencia, las mayores demandas se encuentran en los bienes de mayor complejidad y los mayores beneficios son captados por los países que van adelante. Cuanto mayor el nivel de desarrollo de los países, tanto mayor las ganancias por la globalización. Así lo confirma la información más reciente comparada. En las últimas dos décadas, cuando se dio el mayor avance de la globalización, los países que lograron las mayores tasas de crecimiento fueron los que tenían el mayor nivel de desarrollo a comienzos de la década del ochenta.

Las excepciones son China e India. En 1980 se encontraban entre los países con ingresos per cápita más bajos del mundo, y registraron en las últimas dos décadas las tasas de crecimiento más altas. De ninguna manera son representativas de las economías de mercado que surgieron como consecuencia de la globalización. Por el contrario, se trata de economías que enfrentaron la globalización dentro de sistemas altamente regulados que impidieron que los sesgos del mercado afectaran las estructuras de las economías. Así, China opera con aranceles de 50%, tasa de cambio fija devaluada en 40%, políticas fiscales y monetarias claramente anticíclicas y ahora se habla de restricciones cuantitativas a los movimientos de capital.

No hay razón para que las economías más atrasadas no puedan crecer más rápidamente que las desarrolladas. Dados los rendimientos decrecientes del capital y del trabajo, estas economías disponen de un mayor margen de maniobra para acelerar el crecimiento económico, como lo demuestran las experiencias de Japón y los Tigres Asiáticos, incluso de América Latina en el período 1950-1980. Otra cosa es que ese resultado no pueda lograrse dentro de los esquemas de libre mercado, o, si se quiere, dentro del modelo único neoliberal. En esas condiciones, el comercio destruye el mercado interno y elimina toda posibilidad de industrialización. Tampoco hemos sostenido que la globalización implique necesariamente adoptar el modelo neoliberal y renunciar a las regulaciones. Por el contrario, es perfectamente posible operar con organizaciones con capacidad de contrarrestar los sesgos del mercado en contra de las economías de menor nivel de desarrollo.

Mal podrían interpretarse los resultados señalando que la causa del mal desempeño de los países de menor nivel de desarrollo se encuentra en la globalización en sí. La explicación se encuentra, más bien, en los modelos neoliberales que han surgido como saludo a la bandera de la globalización. Ni China ni India pueden incluirse en ese grupo. En ambos casos se trata de economías que han conformado modelos propios para enfrentar las ventajas y adversidades de la globalización.



Primero, se han empleado aranceles y subsidios de exportación, y en su efecto las tasas de cambio subvaluadas, para equilibrar la balanza de pagos. Segundo, se han utilizado las políticas monetarias y fiscales para ampliar la demanda efectiva y estimular la producción. Tercero, han acudido a políticas industriales, en conjunto con políticas comerciales y cambiarias, para crear un marco propicio para la incorporación tecnológica, la inversión en sectores estratégicos y la transformación de la mano de obra en aprendizaje en el oficio, para crear una dinámica en la cual surjan actividades cada vez más complejas y en que la industrialización conduce a más industrialización.

A diferencia de América Latina, en donde el desarrollo se propició por el camino del intercambio de bienes, en China e India las organizaciones se orientaron a ampliar los mercados internos y propiciar un desarrollo industrial de alto valor agregado. Por lo demás, el desarrollo exportador no surge de la productividad ni de la especialización, sino de la competitividad inducida por la tasa de cambio fija, los bajos salarios y los controles cambiarios.

El mensaje es positivo. Si bien la globalización dentro del modelo neoliberal lleva a ampliar la brecha entre países, no hay una relación entre los dos conceptos. Lo uno no implica lo otro. Existe un amplio margen para que los países adopten modelos propios, y no hay razón para que no se orienten a ampliar el mercado interno y la industrialización.

440

La globalización se ha interpretado como sinónimo de intercambio comercial. El desarrollo resulta de la concentración en un número reducido de productos y de su intercambio por otros de menor productividad relativa de los mercados internacionales. En la práctica se observa, más bien, una confrontación en que todos los países buscan exportar el máximo e importar el mínimo para ampliar sus demandas efectivas y la producción, y evitar el endeudamiento a altas tasas de interés. Como no todos los países pueden tener éxito en su buen propósito, los ganadores son los países que enfrentan las mayores elasticidades de demanda, que son precisamente los de mayor desarrollo relativo. Estos países están expuestos a superávit en la balanza de pagos que permiten ampliar la demanda interna, y están en condiciones de trasladar el ahorro excedente a altas tasas de interés a los mercados internacionales. En contraste, los países en desarrollo se ven abocados a déficit estructurales de la balanza de pagos, que debilitan las demandas internas y conducen a niveles crecientes e insostenibles de deuda externa. Al final quedan condenados a crecer por debajo de los países avanzados.

La globalización no lleva necesariamente al libre mercado. Es compatible con economías reguladas orientadas dentro de sus condiciones propias. Así, no impidió que China e India buscaran el desarrollo fundamentado en la ampliación del mercado interno y la industrialización.

### México, Colombia y Chile

En el foro del ALCA y del TLC auspiciado por *Portafolio*, se analizaron ampliamente y en detalle las experiencias de México, Chile y Colombia. Los tres países son representativos de economías con características muy distintas tanto en el entorno externo como en el interno. Por lo demás, los resultados fueron totalmente distintos. El PIB y las exportaciones crecieron respectivamente 2,8% y 22% en México, 2,5% y 6% en Colombia, y 5% y 11% en Chile. La información comparada suministra un laboratorio de excelencia para evaluar las teorías de comercio internacional que se enseñan en las facultades más sobresalientes de Economía, y han servido para justificar las aperturas y los acuerdos de integración.

Las cifras descritas contradicen la teoría convencional de ventaja comparativa que establece que todos los países se favorecen con las aperturas comerciales. De los tres países, sólo Chile presenta un mejor desempeño con relación a la tendencia histórica. Los resultados se aproximan más a la teoría del ciclo del producto que predice que los mayores beneficios se dan en los países que enfrentan mayor demanda en sus productos de ventaja comparativa. Así, Chile goza de ventaja comparativa en los productos agrícolas de estación, que tienen una demanda infinita de los mercados internacionales, y México en la maquila, que goza de una gran demanda en Estados Unidos. En contraste, Colombia exhibe ventaja comparativa en la agricultura tropical y en la maquila tiene serias limitaciones externas. Así, en México las exportaciones crecen 22%, en Chile 11% y en Colombia 6%.

441

La experiencia mexicana muestra que el solo comportamiento de las exportaciones es insuficiente para medir la incidencia sobre el producto nacional. Durante la vigencia del tratado, la contribución de las exportaciones al PIB fue mayor que el mismo crecimiento del PIB. De donde se deduce que el comercio provoca efectos paralelos que reducen su influencia en el crecimiento económico.

Dentro de la teoría neoclásica, el comercio induce la sustitución de actividades de menor productividad relativa por las de mayor productividad relativa, y resulta en una elevación del ingreso. En la práctica se observa, más bien, una destrucción de los factores empleados en las actividades de menor productividad relativa porque no pueden ser empleados en otros lugares. Tal es el caso de los cereales en la agricultura y los bienes intermedios en la industria. En principio no hay ninguna razón para esperar que los efectos positivos predominen sobre los negativos. El balance final depende de las características de los países y, en tal sentido, plantea un problema empírico.

La mejor ilustración se encuentra en la agricultura. La caída de la producción de los cereales superó con creces el aumento de los cultivos transitorios. No es cierto que los factores liberados en una actividad se trasladen a las otras. La mano de obra y la tierra que dejan de utilizarse en los cultivos de cereales no pasan a

los cultivos tropicales porque éstos carecen de demanda. Lo mismo ocurre en el sector industrial. Los factores que dejan ser empleados en los productos intermedios no pasan al ensamble porque la demanda de éste está limitada. En la práctica se presenta una destrucción de las actividades de menor productividad relativa, como serían los cereales en la agricultura y los productos intermedios en la industria, que será tanto mayor cuanto más amplio el mercado interno.

Estamos ante un resultado fundamental. Los beneficios de las aperturas serán tanto mayores cuanto mayor la demanda de los bienes con ventaja comparativa y cuanto menor el tamaño del mercado interno. No existe otro postulado general que pueda describir en forma simultánea los efectos de la apertura sobre los tres países. El país más beneficiado es Chile, que goza de gran demanda por las exportaciones de ventaja comparativa y posee un mercado interno pequeño. México es un caso incierto porque coinciden la demanda por las exportaciones de ventaja comparativa y un enorme mercado interno. Por su parte, Colombia aparece como perdedora, en razón de que sus exportaciones enfrentan serias limitaciones en los mercados internacionales, y el mercado interno tiene un tamaño intermedio.

### **Destrucción del comercio**

442

Los economistas –y en general, la teoría económica– no han logrado presentar una clara versión de las diferencias entre una economía cerrada y una abierta. A mi juicio, la representación más comprensible y simple es aquella en que los factores de producción se emplean en proporciones fijas con la mano de obra, y la productividad es constante en los diferentes sectores. En estas condiciones, la competencia conduciría a igualar la productividad de los sectores y el salario real. Las diferencias de productividad se compensan por medio de los precios relativos. Así, los sectores de menor productividad, como serían los sectores de servicios públicos, podrían sobrevivir gracias a los altos precios. Las cosas son totalmente distintas en una economía abierta.

En condiciones regulares, no pueden coexistir sectores transables cuyos precios están dados en los mercados internacionales con grandes diferencias de productividad relativa. Si los salarios se establecen al nivel de los sectores de mayor productividad relativa, los otros sectores experimentarían salarios superiores a la productividad y saldrían del mercado. Si el salario se establece al nivel de los sectores de menor productividad relativa, en los otros sectores los salarios serían inferiores a la productividad y los empresarios estarían dispuestos a pagar mayores remuneraciones. Así, la presión por mayores salarios en estos sectores impediría mantenerlos en las actividades de menor productividad relativa. Se configuraría una situación de desequilibrio e indeterminación de los salarios que, a la larga, impediría la supervivencia en las actividades de menor productividad relativa.

En este punto es fácil entender que las grandes devaluaciones no hayan suministrado la protección a las actividades de menor productividad relativa. El elevado tipo de cambio se manifiesta en un bajo salario real que permite nivelarlo en las actividades de menor productividad relativa, y lo coloca por debajo en las actividades de mayor productividad relativa. Por las razones anteriores, el salario resulta indeterminado y genera presiones que tienden a neutralizar el efecto de la devaluación y sacar progresivamente a las actividades de menor productividad relativa.

El drama de las economías en desarrollo está en que las actividades de mayor productividad relativa están expuestas a limitaciones de demanda. El mercado no propicia las condiciones para mantener las actividades de menor productividad que tienen posibilidades de demanda. En su lugar, conduce a una especialización en bienes que carecen de compradores. Por eso, las aperturas significan menos crecimiento y más desempleo.

Las condiciones anteriores se enfrentaron con los aranceles, fijándoles mayores tarifas a las actividades de menor productividad relativa que tienen demanda en los mercados internacionales. Los cereales gozaban de mayor protección que los productos tropicales, y los bienes intermedios que los bienes finales. De esa manera se logró la coexistencia de actividades de alta productividad relativa y de baja productividad relativa que ofrecen mayores posibilidades de demanda. Los aranceles operaban como medios para compensar las distorsiones en los mercados internacionales que impiden la colocación de los productos. Su papel es totalmente diferente al que le atribuye la ortodoxia. No es una forma de impedir la producción de bienes con ventaja comparativa, sino de facilitar su coexistencia con los de menor productividad relativa, que tienen mayor potencial en los mercados internacionales.

Los hechos han venido a confirmar que esta estructura arancelaria selectiva conducía a la situación más eficiente, en el sentido de que garantiza la mayor producción y el mayor empleo. Por eso su desmonte en la mayoría de los países provocó la caída del crecimiento y el empleo. La excepción fue Chile, porque es uno de los pocos países en estado intermedio de desarrollo que tiene ventaja comparativa en las actividades de mayor productividad relativa.

Algo que queda claro en la apertura es la devastación de los cultivos transitorios (cereales) y los bienes intermedios. En la práctica, condujeron a una especialización en productos tropicales y en el ensamble que nadie puede concebir como motores de crecimiento para economías en estado intermedio de desarrollo. Ambos resultados son la consecuencia natural de la globalización, que induce a los países a abandonar la producción de los bienes que pueden ser elaborados a menores costos en los mercados internacionales y se concentran en los otros. Es algo así como el principio de vasos comunicantes que establece que el líquido de mayor densidad desplaza al de menor densidad. Luego de las experiencias negativas,

se habla de un ALCA que no afecte negativamente la agricultura y la industria. No es posible. Quiérase o no, el libre comercio tiende a destruir los sectores de menor productividad relativa. Salvar los cereales y los bienes intermedios de los estragos es negar su esencia misma. La característica de la globalización indiscriminada es la destrucción de las actividades que se pueden adquirir a precios menores en los mercados internacionales, o, si se quiere, de menor productividad relativa.

## **El ALCA**

El ALCA es la magnificación de todo lo que ha ocurrido en la apertura. Así lo anticipa la experiencia comparada de los últimos diez años. Los ganadores en términos de la expansión del comercio fueron los países del TLC (Estados Unidos, Canadá y México). Ahora, entre los diferentes bloques, los mejor librados fueron los países de mayor desarrollo relativo, como Estados Unidos en el TLC, Colombia en el Pacto Andino y Brasil en el Mercosur.

No es un comportamiento extraño. En los acuerdos de liberación comercial ganan los países de mayor desarrollo relativo. Por eso, desde el inicio de la humanidad, los países que van adelante en el proceso de desarrollo propician la liberación comercial, y los que van atrás tratan de detenerla. La excepción ha sido América Latina, que se ha convertido en el adalid de la liberación comercial con países de mayor desarrollo.

444

Si la protección que quedó después de las aperturas se elimina, Estados Unidos incrementaría sus ventajas en relación con resto de la región, y las defensas que tenía Colombia a través del Pacto Andino se perderían. La tendencia perversa en la que los ganadores son los países desarrollados y los países intermedios de América Latina los grandes perdedores, se acentuaría.

El primer golpe de la configuración del ALCA recaería en el Pacto Andino. Las negociaciones arrancarían del arancel externo común, y los países se comprometerían a reducirlo hasta llegar a cero. La protección sólo quedaría para terceros, que no representan el 15% del comercio de Colombia.

Colombia lograría una reducción de los aranceles en Estados Unidos que estimularía las exportaciones a ese país. Al mismo tiempo, se presentaría una baja de aranceles del Pacto Andino y de Colombia que reducirían las exportaciones a los socios y aumentarían las importaciones colombianas.

El resultado neto sería negativo. Las exportaciones colombianas a Estados Unidos están dominadas por los productos tradicionales, como confecciones, cuero y alimentos, que se producen en el país en condiciones relativamente competitivas y actualmente entran en Estados Unidos con aranceles de 5%. En contraste, las exportaciones a los socios del Pacto Andino, en particular a Venezuela, y las importaciones colombianas están representadas en productos metalmecánicos y químicos que han logrado evolucionar gracias a una protección que varía entre 10% y 20%, y en algunos casos como los automotores, hasta de 35%.

No es necesario profundizar mucho para advertir que Colombia sería una perdedora neta. A cambio de mejorar marginalmente las condiciones de los productos tradicionales cuya demanda está agotada, el país entregaría el mercado andino y lo que le queda del mercado interno nacional, que ofrecen las mayores posibilidades de demanda para las actividades industriales de mediana tecnología. Las exportaciones industriales quedarían sin mercado y la especialización en productos tradicionales de baja demanda se acentuaría.

### **Acuerdo bilateral con Estados Unidos**

La visita reciente de Robert Zoellick abrió camino al acuerdo bilateral con Estados Unidos, y puso al descubierto las cartas sobre la mesa. Luego de señalar que Colombia no representa un mercado significativo para Estados Unidos y, que en contraste, el mercado de Estados Unidos representa el 40% del comercio de Colombia, dejó en claro que si el país pretende ingresar en el acuerdo bilateral, deberá someterse al veredicto frío de las leyes del mercado.

Sin ambages, les recomendó a las autoridades colombianas estudiar el acuerdo aprobado con Chile y, como buen tallador, lo presenta como punto de referencia para las negociaciones. No se entrará a discutir los aspectos de las relaciones comerciales entre dos países con características y tamaños tan diferentes. De entrada, se procederá a acordar la baja de aranceles y la eliminación de las restricciones al mercado.

En lo que respecta a Estados Unidos, no se requieren mayores cambios. La mayor desgravación se hizo en el acuerdo preferencial ATPA. Sólo restaría un pequeño universo de productos que tienen aranceles por debajo del 3%. En cambio, Colombia deberá reducir los aranceles que se encuentran alrededor de 15%, y en algunos casos en 35%, lo que acentuaría el desplazamiento masivo de los aranceles y la conversión de la industria en empresas de ensamble maquiladora. Lo más grave es que significará el retiro o el desmonte del Pacto Andino, porque no es posible mantener un acuerdo de libre comercio con un país y un arancel común con los vecinos.

En dimensiones mucho mayores que las descritas para el ALCA, lo que el país logra con las mayores exportaciones convencionales a Estados Unidos lo pierde con creces por el desplazamiento del mercado interno y la pérdida del acceso al mercado andino.

El sector agrícola es cuento aparte. En el acuerdo con Chile no se logró ningún avance sobre la hipocresía de los subsidios de los productos agrícolas, como los denomina Stiglitz. Por el contrario, se le exigió desmontar las bandas de precios, que ha sido precisamente el mecanismo utilizado en Colombia en los últimos años para elevar los aranceles y detener el desangre del sector. De hecho, implicaría retornar a los primeros años de la apertura en Colombia y del acuerdo bilateral de México, en

el que la entrada de productos subsidiados provocó el desplazamiento masivo del área agrícola y el desplome de la participación del sector en el producto nacional.

Esta realidad se ha intentado ocultar con los estudios auspiciados por los economistas neoliberales, en los cuales se sostiene que la entrada de productos subsidiados es conveniente porque baja los precios al consumidor y propicia la producción de los bienes tropicales, que pueden ser elaborados a menores costos y generan más empleo, como yuca, arracacha, uchuvas, hojas de plátano, etc. Lo que no dicen es que la misma lista se puede hacer en otros países de América Latina, Asia y África, y si todos siguen la prescripción, inundarían el mundo de productos tropicales, como sucedió muchas veces en el pasado.

Las repercusiones del acuerdo bilateral sobre el Pacto Andino no se han evaluado con seriedad. Las exportaciones de manufacturas a Ecuador, y en especial a Venezuela en donde está representadas en su mayor parte por productos de alto valor agregado, no encontrarían otros compradores, en particular Estados Unidos. Así lo ponen de presente las condiciones de México. En una publicación reciente de la revista *The Economist*, se muestra cómo México, no obstante las preferencias de Estados Unidos, ha sido desplazado sin consideración en las actividades de mediana tecnología por los productos chinos, en razón de que sus costos laborales son la tercera parte de los mexicanos.

446

La única defensa de México ha consistido en reducir la agregación nacional. En cierta forma, la industria de productos intermedios desapareció; las empresas exportadoras sólo adquieren el 1% de los insumos en el país. De este modo, el monumental crecimiento de las exportaciones mexicanas coincide con un aumento mayor de las importaciones y, como consecuencia, no contribuye mayormente al crecimiento económico ni a la balanza de pagos.

En este contexto, Colombia se enfrentaría a un mercado que favorece a China por los costos laborales, y a México y Centroamérica por la localización geográfica. Las empresas se veían obligadas a incrementar al máximo las importaciones para elevar la competitividad, y, más aún, para sobrevivir. Así, las exportaciones a Venezuela, que están representadas en un 90% por productos de alto valor agregado, desaparecerían o se volverían cascarones. En particular, el sector automotor, que aparece como una de las actividades más promisorias para las economías emergentes, se vería reducido a su mínima expresión ensambladora. Tristemente, estamos ante el abandono de la industria como motor de crecimiento y como puntal para generar las divisas que sustenten la modernización.

El acuerdo de libre mercado se justifica sobre la base de que Chile ya lo culminó y los países centroamericanos iniciaron las negociaciones. De ninguna manera se trata de economías representativas de América Latina. Por el contrario, son economías minúsculas que por su tamaño no enfrentan mayores limitaciones en los mercados internacionales, y el mercado interno carece de importancia. Bien

puede ocurrir que el comercio les signifique un aumento en las exportaciones mayor que en las importaciones. Las condiciones son casi antagónicas a las de los países intermedios, que enfrentan limitaciones en sus exportaciones con ventaja comparativa y requieren amplios mercados internos y regionales para avanzar en la industrialización y superar las limitaciones impuestas por la tecnología y las economías de escala.

### **Cuantificación**

No es necesario entrar en complicadas cuantificaciones para verificar este resultado. En *El modelo propio* se muestra que en los diez años de apertura, en la mayoría de los sectores las importaciones crecieron más que las exportaciones. Por cada dólar de exportación se requiere aumentar las importaciones, tanto para abaratar las ventas externas como para el mercado interno. A menos que las ventas externas sean mayores que el mercado interno, lo cual es relativamente improbable, el efecto negativo predomina sobre el positivo en la balanza de pagos. Así lo confirma un estudio reciente de Planeación, en el cual se encuentra que tanto el ALCA como el TLC determinarían un crecimiento de las exportaciones de 6% y otro de las importaciones de 11%. Lo que no se entiende es cómo, frente a este resultado, Planeación Nacional afirma que los acuerdos elevan el bienestar de la población. Si las importaciones aumentan 5% por encima de las exportaciones, en cuatro años el país tendría un déficit comercial igual al 20% de las importaciones y al 3% del PIB. Si a esta cifra se le adiciona el pago por intereses de la deuda externa, el déficit en cuenta corriente llegaría al 6% del PIB, cifra que se sale de los márgenes de tolerancia mundial. Inexorablemente, la economía se precipitaría en crisis cambiaria.

447

### **Integración para la industrialización**

El drama del ALCA y el acuerdo bilateral con Estados Unidos es que están fundamentados en el mismo principio de ventaja comparativa que fracasó en la mayoría de las aperturas de América Latina. La mayoría de los países no están en capacidad de especializarse en un número reducido de productos y, por esa vía, generar volúmenes de exportación que les permita sustentar las importaciones requeridas para modernización. La prioridad exportadora fundamentada en el intercambio fracasó. Los países quedaron expuestos a déficit en cuenta corriente, y su financiación con crédito externo llevó a saldos crecientes de la deuda que se hicieron insostenibles y tornaron inviables las economías.

Esta realidad la han entendido Brasil y Argentina. Luego de las crisis a todos los niveles, han advertido que no pueden continuar con un modelo que finca todas las esperanzas en el intercambio comercial de un número reducido de productos. En su lugar, encuentran que es necesario acudir a un modelo de industrializa-



ción que permita absorber la mano de obra y avanzar en actividades de mayor complejidad tecnológica, que tienen mayor demanda internacional. Dentro de este contexto, se entiende que la integración latinoamericana no puede ser un simple mecanismo de desgravación que le da un tratamiento similar a todos los países. Más bien, la perciben como parte de un modelo orientado a ampliar el mercado interno y regional, y propiciar la industrialización.

En mi libro, *El modelo propio*, se muestra que los acuerdos de libre comercio sólo se justifican entre países con modelos y características similares; de otra manera, la nación más avanzada se lleva todas las ganancias. El acuerdo de libre comercio sería tan desacertado con Brasil como con Estados Unidos. Lo que se plantea es una integración por bloques conformados por países con características y modelos similares, y dentro de negociaciones que tengan en cuenta las diferencias regionales.

448

Claro está que existen otros caminos. Ante todo, es necesario reconocer que el país no va a progresar especializándose en productos tropicales y en el ensamble industrial e intercambiándolos en los mercados internacionales por bienes complejos. Hay que entrar en razón y aceptar que el desarrollo lo tenemos que realizar con nuestras propias empresas y trabajadores. No se trata de volver a la vieja industrialización fundamentada exclusivamente en la protección, que se torna insostenible. Se plantea, más bien, una industrialización basada en grandes inversiones en áreas críticas, la copia tecnológica y la conversión de la mano de obra calificada en el aprendizaje en el oficio. El desarrollo, en lugar de provenir del intercambio de bienes dictado por la dotación de los factores, resulta de la provisión de capital físico y humano a la mano de obra. En virtud de las complementariedades entre la industria, la inversión física y el capital humano, la fuerza de trabajo se inicia en actividades elementales, y posteriormente, a través del aprendizaje en el oficio, pasa a otras más complejas y de esa manera hasta cubrir la totalidad de la cadena industrial.

Basta una mirada retrospectiva para advertir que, luego de los 200 años de Revolución Industrial, el modelo liderado por la industria constituye el mejor camino de progreso para los países emergentes. En América Latina y Colombia el desarrollo industrial inducido por la sustitución de importaciones y las exportaciones de manufacturas les significó en el período 1950-1980 un progreso, en términos del ingreso per cápita, similar al del resto de los dos siglos. La rápida industrialización de Japón y de los Tigres Asiáticos les permitió avanzar en 40 años lo mismo que Europa en 200 años. Ahora, por el mismo camino, China está registrando una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 7%, que le permitiría duplicar el nivel de bienestar económico cada diez años.

El modelo de desarrollo liderado por la industria requiere una integración fundamentada en la ampliación de los mercados y no en el comercio. Nada de esto es nuevo.

La Unión Europea en el fondo es una integración para ampliar el mercado dentro de un marco de compensaciones que tengan en cuenta el estado de desarrollo. Tan cierto es esto que en la actualidad el comercio dentro de la Unión está representado por productos elaborados por los socios en un porcentaje que duplica su participación en el producto nacional. Por lo demás, se ha contemplado todo tipo de compensaciones y plazos para facilitar el acceso de países de menor desarrollo.

En este contexto, el planteamiento estaría orientado a fortalecer las uniones entre países similares como sería el Pacto Andino, el Mercosur –y si es el caso, el TLC–, y luego proceder a realizar convenios entre los bloques teniendo en cuenta sus características especiales. Este esquema de integración para ampliar los mercados y propiciar la industrialización sacaría a la región del marasmo neoliberal y del estancamiento, y daría las bases para entrar en una industrialización basada en la inversión física, la tecnología y la conversión del adiestramiento laboral en aprendizaje en el oficio.

### **Conclusión**

El ALCA o el acuerdo del libre comercio, como está planteado por Estados Unidos, sería un paso más en la liberación comercial. De hecho, se acentuaría la pérdida del mercado interno en relación con las exportaciones que destruyó la economía. El proceso de desmantelamiento de la industria, la agricultura y el empleo se amplificaría, el déficit en cuenta corriente aumentaría y la dependencia en el endeudamiento externo se magnificaría. Lo más grave es que el país perdería toda posibilidad de avanzar en un desarrollo industrial fundamentado en actividades de mayor complejidad, la incorporación tecnológica y el aprovechamiento de la capacitación de la mano de obra. Seguiríamos en la espera de que la especialización en productos tropicales y maquila se transforme en virtud del intercambio comercial en modernización, estabilidad de la balanza de pagos y desarrollo.

449

La alternativa no es renunciar a las uniones comerciales. Lo que se plantea es un modelo de desarrollo liderado por la industria y complementado por la integración por bloques. Las prioridades tendrían que orientarse a formular una política industrial fundamentada en altas inversiones en los sectores líderes y en la imitación tecnológica, fortalecer el Pacto Andino e iniciar la negociación en bloque con el Mercosur y otras áreas, dentro de un marco que tenga en cuenta las diferencias relativas de los países.

### **Referencias**

- Cepal, 2003. *Panorama de la inserción internacional*, Naciones Unidas, Cepal.  
Sarmiento, Eduardo, 2002. *El modelo propio. "Teoría económica e instrumentos"*, Norma, Editorial ECI.

# 4

**Ricardo  
Mosquera  
Mesa**

**La Unión Europea  
(EU) como ejemplo  
de integración:  
¿para quién?**

**Ricardo Mosquera Mesa**

Economista, profesor asociado y ex rector  
de la Universidad Nacional de Colombia.

*E-mail:* [rmosqueram@unal.edu.co](mailto:rmosqueram@unal.edu.co)

## Introducción

Aunque la mundialización progresiva es un hecho innegable, debe anotarse que el comercio intrarregional es alto y tiende a intensificarse. Así, una probable industrialización de la periferia puede tener la perspectiva de seguir especializándose en las ventajas comparativas tradicionales y avanzar sobre su propio territorio aprovechando la ampliación de sus mercados regionales; aunque los costos de transporte siguen siendo una barrera natural para una mundialización absoluta, permiten incrementar el nivel de empleo.

En la nueva teoría del comercio internacional existen dos versiones sobre la especialización. La primera presume que el acceso a la tecnología (compra, alquiler o venta de patentes y *joint ventures*), la disponibilidad internacional de personal calificado y los mercados internacionales de materias primas, permiten las localizaciones múltiples competitivas. La otra presume que la especialización la determinan los óptimos de las multinacionales.

De lo anterior se puede observar que:

1. Por tratarse de macrorregiones, se borran las ventajas o desventajas por países. No obstante, puede advertirse el alto déficit de Oriente Medio en manufacturas y su amplio superávit en industrias extractivas (petróleo incluido), así como el superávit de Europa Occidental en manufacturas, y la particular situación de transición de América Latina y la pérdida de competitividad de Norteamérica en algunas manufacturas de exportación.
2. Como se trata sólo de sectores y no de subsectores y ramas, se borran también las líneas de producción más detalladas por países, como la alta especialización en la industria automotriz del Japón y Corea, las de maquinaria y herramienta de Alemania o las de equipos de oficina (*software*) de los Tigres Asiáticos.

Estados Unidos, con una de las economías más sólidas en el momento actual, se ha integrado con Canadá y México, con lo cual fortalece su posición como bloque. El Tratado de Libre Comercio (TLC) se basa en los avances del GATT (hoy OMC), profundizando en temas de servicios, propiedad intelectual e industrial y compras estatales, con lo cual busca la hegemonía de mercados en su zona de influencia.

Recientemente con el ALCA, aunque es un acuerdo en formación, se observa una bilateralización en la negociación, por una parte se encuentra Estados Unidos, que compromete en sus propuestas a sus propios socios del TLC, y por la otra a Mercosur.

La Unión Europea constituye el segundo bloque a nivel mundial, pues con la adhesión en mayo de 2004 de diez nuevos países (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa), pasó de ser un bloque de 15 países (con una población de 378 millones de personas), a estar integrado por 25 estados (453 millones de habitantes) que registran un Pro-

ducto Interno Bruto (PIB) cercano a los 12,1 billones de dólares; así, la UE-25 representa la más alta participación en el comercio mundial de mercancías y servicios (véase tabla 1).

**TABLA 1**

**COMERCIO CON LOS PRINCIPALES SOCIOS DE LA UNIÓN EUROPEA 2002**

	UE-15 millones €	% del comercio total UE-15	UE-25 millones €	% del comercio total UE-25
USA	416.132	21,0%	429.944	23,3 %
Suiza	129.515	6,5%	136.378	7,4 %
China	116.067	5,8%	119.154	6,5 %
Japón	110.951	5,6%	119.055	6,4 %
Rusia	78.170	3,9%	97.126	5,3 %

Fuente: Eurostat, IMF, Ameco, 2002.

**El largo proceso de conformación de un bloque económico**

La consolidación de la Unión Europea (UE) tiene un despegue que se ubica en los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. En 1947 casi todos los países de Europa Occidental unieron esfuerzos en un Comité de Coordinación que, un año después, constituyó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con ocasión de la puesta en marcha del Plan Marshall<sup>1</sup>.

454

Sin embargo, el proceso se inicia en 1950 con las históricas declaraciones del ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Robert Schuman:

Europa no se hará de golpe en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. Esta propuesta realizará las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz.

Luego de estas declaraciones, la integración europea nace formalmente el 23 de septiembre de 1952, cuando entra en vigor la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Sin embargo, fue necesario otro lustro para que se pudieran acordar los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de

1. En este marco se desarrolla entre el 7 y 10 de mayo el Congreso de La Haya. De este Congreso salió el impulso para la creación del Consejo de Europa, cuyo estatuto fue firmado el 5 de mayo de 1949. Por las divergencias resultantes surgió la idea de realizar una integración más intensa pero con un ámbito geográfico más reducido: La Europa de los Seis, conformada por Alemania, Francia, Bélgica, Italia, Países Bajos y Luxemburgo.

la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que se consolidaron con la firma del Tratado de Roma.

Posterior a esto han habido ampliaciones sistémicas al grupo inicial. Las cinco principales fueron:

- a) En 1972 la firma en Bruselas de varios convenios de adhesión por parte del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega.
- b) La segunda ampliación tuvo lugar con la ampliación de Grecia en 1981.
- c) La tercera se materializó con el ingreso de España y Portugal como miembros de la Comunidad en 1986.
- d) La cuarta se operó con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia en 1995.
- e) En el año 2003 se firma en Atenas, Grecia, el Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia y en mayo de 2004 conforman la Unión Europea de los 25.

En resumen, la historia de la Unión Europea aparece en el siguiente cuadro:

**TABLA 2**

**CRONOLOGÍA DE CONFORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

Año	Sucesos
1949	Creación del Consejo de Europa con sede en Estrasburgo.
1950	El ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, propone poner en común los recursos de carbón y acero de Francia y Alemania, dejando abierta la participación de otros países de Europa.
1951	Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo firman el Tratado de París que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).
1952	Los seis países miembros redactan un informe sobre la creación de una unión económica y de la energía atómica.
1957	Firma del Tratado de Roma que crea la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). El tratado de la CEE promueve la coordinación de las políticas nacionales económicas y monetarias. Los estados miembros prometen considerar los tipos de cambio como un asunto de interés común.
1958	Entra en vigor el Tratado de Roma (Tratados de la CEE y Euratom).
1959	Creación de la convertibilidad de la totalidad de las monedas en diversos estados europeos.
1960	Creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) con la participación de Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. 1961 Fusión de tres comunidades (CECA, CEE y Euratom). Francia rechaza la adhesión de Reino Unido a la CEE.
1962	Se crea el arancel común y se suprimen los aranceles intracomunitarios para productos industriales y agrícolas.
1963	Cumbre de La Haya. Francia acepta la entrada del Reino Unido.
1964	Se propone el "Plan Werner". Éste promueve la aproximación paso a paso para alcanzar la UEM con una moneda única en 1980. Sin embargo, la enorme inestabilidad de la moneda a comienzos de los años setenta, así como las políticas económicas divergentes como consecuencia de la primera crisis del petróleo, impiden su implantación.

Año	Sucesos
1972	Como consecuencia de la erosión del sistema de Breton Woods, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea decide limitar la banda de fluctuación entre las seis monedas de la Comunidad Europea +/- 2,25%. El Reino Unido, Irlanda y Dinamarca acuerdan formar parte de la "serpiente monetaria" anticipándose a su ingreso en la CEE en 1973. Sin embargo, la libra esterlina, la libra irlandesa, el franco francés, y la lira italiana pronto se retiran.
1973	Ingresan Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Se crea el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (Fecom) a fin de reducir los márgenes de fluctuación de las divisas comunitarias entre sí.
1974	Los jefes de Estado y de gobierno deciden crear el Consejo Europeo.
1975	El sistema monetario europeo se funda por iniciativa germano-francesa. Sus componentes básicos son los mecanismos de tipo de cambio, intervención y crédito. Con excepción de Reino Unido, los ocho estados miembros participan en el Mecanismo de Tipo de Cambio (ERM) del sistema monetario europeo con tipos de cambio fijos pero flexibles. Firma del Tratado de Adhesión de Grecia. Primeras elecciones al Parlamento europeo por sufragio universal directo.
1981	Grecia se convierte en el décimo miembro de la Comunidad.
1982	Se firma el Tratado de adhesión de España y Portugal. El Consejo Europeo de Milán aprueba el Libro Blanco de la Comisión para la realización del mercado.
1983	España y Portugal se convierten en estados miembros de la CEE. Firma del Acta Única Europea.
1984	Entra en vigor el Acta Única Europea (mínima reforma del Tratado de Roma) para creación del Mercado Único Europeo. El objetivo de la unión monetaria es fijado por primera vez en el Tratado de la Comunidad Europea.
1985	El Consejo Europeo de Hannover crea un comité de expertos, para estudiar la unión económica y monetaria, presidida por Jacques Delors.
1986	El Consejo Europeo aprueba el informe Delors que perfila un plan en tres etapas para el establecimiento de la UEM, fijando como fecha de inicio para la primera el 1º de julio de 1990. La peseta se integra en el Mecanismo de Tipo de Cambio con la banda de fluctuación ampliada a +6%. Entran España y Portugal.
1987	Entra en vigor el Acta Única Europea.
1988	El Consejo Europeo de Bruselas aprueba el «paquete Delors I» para la reforma del sistema financiero y de la política agrícola común, y duplica los fondos estructurales de la CE. Se designa un comité guía hacia la UM
1989	Caída del muro de Berlín.
1990	Se firma en Luxemburgo el segundo Acuerdo de Schengen: aplicación del principio de libertad de circulación de las personas con independencia de su nacionalidad. Comienza la primera etapa de la Unión Económica y Monetaria. Reunificación alemana.
1991	España y Portugal se adhieren al Acuerdo de Schengen. Solicitud de adhesión de Suecia.
1992	Se firma el Tratado de la Unión Europea en Maastricht. Noruega solicita adhesión a la CE.
1993	Establecimiento del mercado único: libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Comienzo de negociaciones de adhesión con Austria, Suecia y Finlandia. Entra en vigor el Tratado de Maastricht.
1994	Comienzo de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria.
1995	Entran a la Unión Europea tres países (Austria, Finlandia y Suecia), con lo cual se constituye en la Europa de los 15. La UE firma acuerdos de asociación con Estonia, Letonia y Lituania. El Consejo Europeo adopta el nombre de EURO para la futura moneda única europea.



Año	Sucesos
1996	Se aprueban el estatuto jurídico del euro, el nuevo Sistema Monetario Europeo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de mantener la continuidad en la convergencia después del inicio de la 3ª fase de la Unión Económica y Monetaria.
1997	Firma del Tratado de Ámsterdam (propuestas que facilitan el paso a la tercera fase de la UEM).
1998	Se da inicio al proceso de adhesión de Chipre y de diez países de Europa Central y Oriental.
1999	Elecciones europeas. Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.
2000	La Comisión Europea propone a Grecia convertirse en el duodécimo país de la zona Euro.
2001	Año Europeo de las Lenguas, 2001.
2002	Puesta en circulación de las monedas y billetes en euros en los doce países miembros de la zona euro: Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Comienza el período de canje (retirada) de los billetes y monedas nacionales.
2003	Se firma en Atenas, Grecia, el Tratado de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
2004	Ingresan en la Unión diez países de Europa Central y Oriental conformando así la Europa de los 25.

### La principal fortaleza de la UE: el comercio

#### ***Por tamaño de mercado, como socio en comercio, inversión y cooperación***

457

La Unión Europea (UE-25), mantiene su importancia como tercer socio comercial de Colombia, después de Estados Unidos y la Comunidad Andina de Naciones. En el 2003, las exportaciones a la UE alcanzaron 1.864,9 millones de dólares lo cual representa un incremento de 14,4% frente al año 2002. Los productos más dinámicos fueron los primarios: carbón, ferróníquel, café y banano, y productos de la agroindustria y la industria liviana. Las importaciones provenientes de la UE fueron en el 2003 de 2.182,2 millones de dólares, y la balanza comercial entre Colombia y la UE superavitaria fue de 317,3 millones de dólares, lo cual evidencia la importancia comercial para el país.

Cerca del 50% de lo que Colombia vende a Estados Unidos (su principal cliente) es petróleo y derivados de éste, los cuales ordinariamente no se comercian con Europa. Por lo anterior, y si se considera que el petróleo no tiene problemas de acceso al mercado, para Colombia el vínculo comercial con la Unión Europea adquiere una importancia estratégica; además, en términos de flujos, la Unión Europea ha sido y es el primer inversionista extranjero en Colombia y el mayor donante de cooperación.

Pese a los avances de los últimos tiempos, en declaraciones y firmas de convenios, Colombia aún carece de una política clara y bien estructurada frente a Europa. Sin embargo, se tiene una creciente percepción de la necesidad de un vínculo especialmente motivado por la descertificación que le hace el mayor socio comercial (USA) y la presión diplomática con la suspensión de visas, y las imposiciones unilaterales. La mayoría de los países latinoamericanos, exceptuando los de Mercosur, afrontan el mismo desafío: ¿cómo establecer relaciones estructurales y profundas con Europa que trasciendan las coyunturas políticas y no sean producto de una retórica sin piso que se apoye en realidades socio-económicas que las más de las veces desconocemos? La importancia de Europa se desprende de razones poderosas que podemos priorizar.

### ***Por constituirse en bloque económico, conscientemente estructurado***

En segundo término, con la Unión Europea se dispone ahora de una estructura para relacionarse, que faltaba anteriormente, hecho que explicaba en buena parte la carencia de una relación estructural. Europa, después de todo, se compone de cerca de cuarenta estados que van desde el océano Atlántico hasta los límites del antiguo (¿y futuro?) Imperio Ruso y desde el mar Mediterráneo hasta el océano Ártico. Tal diversidad tornaba prácticamente imposible confeccionar una sola y coherente política hacia Europa.

458

Consecuentemente, para países como Colombia, su relación con Europa no pasaba de los vínculos afectivos y culturales con España, los literarios y de tradición jurídica con Francia, los comerciales con Alemania y los de tradición financiera con el Reino Unido. Eran, por naturaleza, nexos fragmentarios episódicos, por lo que carecían, tanto de consistencia como de cuerpo, y contribuían a que siempre se viera a Europa como distante, difícil e inabordable.

Con la caída del Muro de Berlín, como expresión de la crisis del comunismo y el derrumbe del imperio soviético, se liquidó la guerra fría y se abrieron nuevos horizontes para las relaciones entre países, regiones y continentes. Las anteriores barreras se presentaron, particularmente para el caso de Europa y América Latina (esta última zona de dominación estadounidense), por los efectos residuales de la Doctrina Monroe, quinto presidente de Estados Unidos que desde 1823 limitaba la presencia europea en la región y definiéndola como “América para los americanos” (¿del norte?).

Por su parte, para la misma época, el extraordinario proceso europeo de integración desbordó lo puramente económico y comercial, y comenzó a incursionar en lo político. Con el tratado de Maastricht (1993), la entonces Comunidad Europea (CE) que originalmente había sido la Comunidad Económica Europea (CEE), se convirtió en Unión Europea y adquirió facultades en materia de política exterior,

que si bien incipientes, bastaron para avanzar en las relaciones con América Latina, en razón a que los estados miembros aceptaron fraguar una política exterior común hacia la región. Es así como la Comisión Europea, ejecutivo comunitario, emprendió desde 1994 la tarea de identificar un marco analítico para profundizar esas relaciones, con el fin de proponerlo a Estados Unidos.

El resultado, que comenzó a perfilarse desde mediados de ese año, se fundamentó en el reconocimiento de las especificidades o particularidades de las distintas subregiones y países de América Latina; contrastadas, de una parte, las grandes diferencias existentes en los niveles de desarrollo político, económico y social en la región, y de otra, la existencia de diferentes vocaciones por parte de estos países, que combina aspectos modernos propios de otros países avanzados hasta presencia y atraso, y subdesarrollo, que algunos denominan como tercermundismo.

No obstante, hay que tener en cuenta, en primer término, fruto de la inmensa desproporción entre la EU-15 y cualquier país latinoamericano, y como resultado de la vivencia del propio proceso europeo de integración, que los países latinoamericanos se interrelacionaron con la UE, a falta de un sólido bloque regional, sobre la base de sus propios procesos subregionales, es decir, Pacto Andino, Mercosur, Grupo Centro Americano y los casos individuales de Chile y México. Y en segundo lugar, que el diálogo se adelantaría con aquellas subregiones que explicaran su voluntad de acometerlo y sólo en la medida en que lo solicitaran.

Ahora bien, cabe resaltar que este marco conceptual fue motivo de análisis activo pero informal entre la Comisión Europea y los embajadores del Grupo de Río en Bruselas desde el primer momento, por lo que puede afirmarse que su diseño pasó por una especie de etapa de consulta con la región. Esta arquitectura, formalizada en la comunicación de la Comisión Europea al Consejo de Ministros de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, y titulada *Unión Europea-América Latina: actitud y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*, y aprobada por el Consejo en noviembre de 1995, tiene la virtud de permitirle a los países latinoamericanos disponer de una sola estructura para relacionarse con toda Europa.

En efecto, a través de su vinculación con la UE-15, también se define aquella con los otros diez estados europeos cuyo objetivo principal es ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea. Los nuevos estados miembros, para los cuales su ingreso sería un acto de adhesión simple, recibirán la vinculación con los subgrupos de América Latina como parte del acervo comunitario que asumirán. De esta forma, sólo se quedarían por fuera de la nueva arquitectura los pocos países europeos restantes, dentro de los cuales Suiza y Noruega son los principales, sin ignorar que existe un complejo proceso de integración en Europa, no exento de dificultades entre quienes quieren profundizarlo y quienes mantienen reservas.

### ***Por razones de autonomía y de soberanía nacional***

Mientras Colombia no consiga darle plena vigencia a unas relaciones políticas y diplomáticas abiertas al mundo en general, pero jerarquizando con los polos que le sean de interés, el país estará siempre sujeto al unilateralismo que implica la relación desigual con Estados Unidos, que no reconoce socios con derechos iguales sino miembros subalternos que acepten su política exterior. Hay que reconocerlo, son un imperio en el sentido técnico, económico y militar, y sus más ligeros movimientos estremecen al mundo entero; pero quieren ser modelos de democracia, para lo cual, el lenguaje se ha apoyado en los derechos, la justicia y el reconocer en su interior la diferencia. Dicho en palabras de Octavio Paz: “Quisieron estar fuera del mundo y están en el mundo. Así la contradicción de la sociedad norteamericana contemporánea: ser un imperio y ser una democracia, resultado de otra más honda: haber sido fundada contra la historia y ser ella misma historia”<sup>2</sup>. De allí que el vínculo con la Unión Europea, el otro polo del mundo industrializado de interés vital para nosotros, se constituya, a la vez, en instrumento y medida de su propia autonomía.

460

Liquidada la guerra fría, de una parte, y remplazado el modelo proteccionista de desarrollo por aquél de apertura e internacionalización de la economía, se hizo patente en seguida la necesidad de una amplia apertura externa, diplomática y política. En el contexto de la nueva realidad de su apertura, Colombia necesita un margen de maniobra y amplitud internacional para priorizar por sus intereses de todo tipo. Nada justificaría mantenernos exclusivamente atados a uno solo de los bloques del poder, como en el pasado. De ahí que una profundización de las relaciones con la Unión Europea se perfila como un primer y gran paso en pro de la autonomía misma del país.

---

2. Octavio Paz, *Tiempo nublado*, Barcelona, Editorial Barcelona, 1992, pp. 38, 39.

TABLA 3

## COMERCIO MUNDIAL Y POR REGIONES 1990 -2002

Región	Valor de las exportaciones	Variación porcentual			Valor de las importaciones	Variación porcentual		
		1990-2000	2001	2002		1990-2000	2001	2002
Mundo	6.240	6	-4	4,2	6.501	6	-4	3
América del Norte	946	7	-7	-4	1.431	9	-6	2
Estados Unidos	694	7	-7	-5	1.202	9	-6	2
América Latina	351	9	-3	1	355	12	-2	-7
México	161	15	-5	1	176	15	-4	0
Mercosur	88	6	4	1	62	12	-6	26
Europa Occidental	2.648	4	0	5	2.644	4	-2	4
UE-15	2.441	4	0	5	2.438	4	-2	3
Extra UE	939	5	1	6	931	5	-4	1
Intra UE	1.502	4	-1	5	1.507	4	-1	5
Economías en transición	309	10	5	8	297	8	11	10
Europa Central y Oriental	145	10	12	12	176	12	9	10
Federación de Rusia	107	-	-2	4	60	-	20	12
África	139	3	-6	1	133	3	2	1
Oriente Medio	236	6	-7	-2	183	5	4	2
Asia	1.610	8	-9	8	1.457	8	-7	6
Japón	416	5	16	3	336	5	-8	-4
Países en desarrollo de Asia	1.114	11	-7	10	1.033	9	-7	9
China	326	15	7	22	295	16	8	21
Asia-6*	618	10	13	7	561	9	13	6
Economías en desarrollo	1.841	9	-7	6	1.704	9	-4	4
Países menos adelantados	38	7	1	4	45	5	4	3

\*Exportadores de productos informáticos: República de Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwan y Tailandia.

Fuente: OMC, avance informe anual 2003

461

### ***Europa entiende y respeta la diversidad***

Debido a los propios procesos vividos por cada uno de sus Estados miembros durante dos guerras, la Unión Europea es más tolerante y abierta a las realidades latinoamericanas. Con el tema del narcotráfico, que ha sido muy difícil para Colombia, la Unión Europea renovó el Sistema de Preferencias Arancelarias (Régimen Droga), es decir el acceso preferencial de productos agrícolas y del mar, sumados a los ya existentes para productos industriales. Así, se vieron beneficiados

los camarones, atún en lomos, atún en lata y las flores, productos que afrontaban serias reservas por parte de algunos países de la UE. Se requiere definir nuevos mercados con escenarios más amplios en minería: petróleo, carbón, níquel y esmeraldas y un claro tratado científico-tecnológico que prepare y califique el recurso humano, pensando en el largo plazo. Es indispensable cambiar la imagen de Colombia en el exterior.

### **La mejor estrategia de la UE: la financiación**

La razón deuda/PIB en la Comunidad Europea fue en promedio del 60%, tanto que Alemania y Francia se acercaban a él. Fácilmente puede realizarse esto, cuando la tasa nominal de crecimiento del PIB es del 5% (que señalaba razonable asumir al tiempo, y sostenerlo, una tasa real del 2% y de inflación del 3%); una situación en la cual la razón entre deuda pública y PIB es 60%, implica que la razón entre déficit y PIB no debe ser mayor de 3%, si se desea conservar un índice no creciente entre deuda y PIB.

462

Este ejercicio de lógica simple, ofrece una explicación perfectamente razonable para los “valores de referencia” establecidos en el Protocolo de Anexo para el Tratado de Maastricht, que fue firmado en 1992. Esto implícitamente también contiene una definición perfectamente razonable de las nociones de “déficit público excesivo” y la “sostenibilidad” en finanzas públicas. Definido –como se va a establecer– un déficit público es “excesivo” cuando falla en reducir (o al menos en mantener constante) la razón entre deuda pública y PIB. Así mismo, la posición de las finanzas públicas es “sostenible”, cuando la razón entre deuda pública y PIB está decreciendo persistentemente o, en el peor de los casos, se mantiene constante<sup>3</sup>.

Como es bien sabido, la elegibilidad de cada país miembro para ser aceptado, de acuerdo con el Art. 109 del Tratado de Maastricht, se sustenta en cuatro criterios base: i) cierto grado de estabilidad en los precios, cercana a la lograda por los tres países europeos con mejor desempeño; ii) “sostenibilidad” de su posición en las finanzas públicas; iii) observancia, durante los dos primeros años de la unidad, de la normal fluctuación de los márgenes acordados para el mecanismo de la

---

3. Un ejemplo de las complicaciones en las cuales se puede caer, cuando se está tomando literalmente el Art. 104c de cara al valor y tratando de elaborarlo rigurosamente, está dado en un artículo reciente de Ron Berdsen (1997). El autor no sólo considera los dos índices de Maastricht (relación déficit/PIB de 3% y deuda/PIB de 60%) como externamente dado y fuera de discusión, sino que es animado a agregar dos parámetros propios más complejos con el fin de evaluar: i) dónde el índice deuda/PIB está “disminuyendo suficientemente”, y ii) dónde está “disminuyendo dentro de una paz satisfactoria”. El largo y complicado procedimiento es inevitablemente controversial. Más aún, el autor adopta una tabla de requisitos sobre inflación que, infortunadamente, está desactualizada.

tasa de cambio del sistema monetario europeo, y iv) durabilidad de la convergencia en el largo plazo de las tasas de interés.

Mientras la satisfacción de los criterios i), iii) y iv), prácticamente ha sido lograda por todos los países miembros (con excepción de Grecia), el criterio ii), concerniente a la “sostenibilidad” de las posiciones de las finanzas públicas, permanece sujeto a la discusión. Infortunadamente, el texto del Tratado de Maastricht no es de ayuda decisiva en este punto, al no hacer explícita referencia a la noción aceptada de la “sostenibilidad” de las finanzas públicas; solamente un Anexo de Protocolo especifica dos valores de referencia: un índice de déficit público/PIB de 3% y uno de deuda pública/PIB de 60%.

Sin embargo, estos esfuerzos que deben hacer los nuevos países se ve compensado con un objetivo de la integración de la Unión Europea: tiene primariamente la meta de alcanzar los mismos niveles de vida de la población. Para eso la UE instaló un Fondo de Estructura, que equivale al 35% del presupuesto total de la Unión Europea. Este Fondo tiene las siguientes metas:

- Fomentar y desarrollar las regiones más pobres de la Unión, que tienen un PIB inferior al 75% del promedio de la Unión Europea (de estos tres objetivos, la Unión gasta tres cuartas partes del Fondo en este punto).
- Apoyar las regiones en cambio estructural. Regiones, que necesiten un cambio en su infraestructura industrial obsoleta.
- Apoyar el equilibrio de los sistemas de educación y empleo de la UE.

Otro aspecto de la integración es la preparación de la expansión de la Unión. Para esta tarea, la UE gasta 3,2 mil millones de euros al año, en aras de modernizar los sectores de tráfico y de medio ambiente en los países que van a compartir la Unión en el futuro. Es interesante que el rubro es fijo para los países candidatos; de esa forma aumenta el apoyo para Bulgaria y Rumania, próximos aspirantes.

Para financiar estas metas, el presupuesto de la Unión Europea se compone de cuatro fuentes: contribuciones pro productos agrarios de países fuera de la UE, aranceles, contribución del 1% de la suma de los ingresos por IVA de cada país miembro, y contribución de los países miembros según PIB.

### **A manera de conclusión**

La Unión Europea es un bloque económico que otorga trato preferencial a sus miembros y establece reglas cimentadas en sus intereses. Ha logrado los mayores avances en materia de integración económica, política, e identidad de bloque, estatus que prevalece en las relaciones con otros bloques y organismos internacionales.

La ampliación a 25 países miembros se constituye en una oportunidad para Colombia de realizar negocios y afianzar o iniciar relaciones comerciales con estas naciones. El país debe diseñar estrategias de fortalecimiento e impulso de las ex-

portaciones hacia la UE, procurando que las más dinámicas sean las de productos con valor agregado y no seguir con la convicción de que es mejor vender grandes volúmenes a precios bajos.

En cuanto a la inversión extranjera, las relaciones con la Unión Europea son claves, si se tiene en cuenta que en el último año fue el principal inversionista en Colombia, con 436,6 millones de dólares (36,7% del total de IED neta) y que se espera un incremento para los próximos años.

Colombia no ha mantenido una política clara de fortalecimiento de las relaciones con la Unión Europea y este es un momento propicio para que se defina. No se puede solamente pensar en un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos desconociendo las oportunidades que representa una mayor dinámica en las relaciones comercial, políticas y de cooperación con este bloque.

### **Bibliografía**

- Araoz, Mercedes, 1996. *La Integración como instrumento para incentivar la productividad en un mundo globalizado: perspectivas en la Comunidad Andina*. Lima: Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico.
- Beck, Ulrich, 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Blair, Tony y Juan Manuel Santos. 1999. *La tercera vía*. Bogotá: Edit. Aguilar.
- Chomsky, Noam. 2001. *Estados canallas: el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona: Editorial Paidós.
- 464 Estefanía, Joaquín. 1996. *La nueva economía. La globalización. Temas de debate*. Madrid: Editorial Debate.
- Fazio Vengoa, Hugo. 1998. *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Iepri, Universidad Nacional de Colombia.
- Flores Olea, Victor y Abelardo Mariña Flores. 1999. *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*, Capítulo 30: "The end of the Cold War. Reagan and Gorbachev". New York: Ed. Touchstone Book. Published by Simon and Schuster.
- Le Monde Diplomatique*, edición española, 1999. "Geopolítica del caos", Madrid: Editorial Debate S.A.
- Mosquera M., Ricardo, 2004. *Globalización & ALCA: América para los americanos*, 2ª. ed. Bogotá: FCE-Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Colombia frente a la globalización, opción Europa*. Bogotá D.C.: Icfes-Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Imagen de Colombia en el exterior", publicado por la Contraloría General de la República con el título: "Made in Colombia", *Revista Economía colombiana y coyuntura política*, 258, junio.



- \_\_\_\_\_. 1996. "Colombia mira hacia Europa" (Mimeo), Conferencia pronunciada en el Instituto Cervantes de Munich, 18 de julio.
- Pain, Nigel, and Melaine Landdbury. 1997. *Regional Economics Integration and Foreign direct investment: the case of German investment in Europe*. London: National Institute Economic Review.
- Paz, Octavio, 1996. *Tiempo nublado*, Barcelona: Edit. Seix Barral.
- Rubiano, Jorge E. 1996. *Colombia y Europa Oriental: actualidad y perspectivas comerciales*. Bogotá: Ministerio de Comercio Exterior.
- Sulton, Paul. 1997. "The Banana Regimen of the European Union, the Caribbean and America Latina", *Journal of Interamerican studies & World Affairs*. Miami: Ed. University of Miami. Summer.
- Tamames, Ramón. 1996. *La Unión Europea*. 3ª. ed. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Touraine, Alain. 1997. *¿Podemos vivir juntos? La discusión pendiente. El destino del hombre en la Aldea Global*. Buenos Aires: F.C.E.
- Uribe Mosquera, Tomás. 1997. *Comercio e inversión entre Colombia y la UE*, Bruselas, 1997.

# 5

**Miguel  
Ángel  
Vázquez  
Ruiz**

**Frontera norte  
de México. Entre  
las coordenadas  
del Tlcan/ALCA**

**Miguel Ángel Vázquez Ruiz**

Mg. en Economía y Política Internacional,  
Doctorado en Economía de la UNAM,  
profesor-investigador en el Departamento  
de Economía de la Universidad de Sonora,  
México.

*E-mail:* [mvazquez@pitic.uson.mx](mailto:mvazquez@pitic.uson.mx)

## Introducción

La región fronteriza del norte de México –conformada por los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León–, más allá de ser línea de separación entre dos países profundamente diferentes y desiguales, ha sido lugar de encuentro de razas de distinto origen, economías de perfil y potencialidades diferentes, religiones de distinto culto y comunicación entre dos idiomas. La frontera de más de 3.500 kilómetros de longitud es punto de llegada, conflicto y negociación entre dos culturas inexorablemente unidas por el destino de la geografía, donde siempre hay que buscar puntos de acuerdo en aras de la convivencia pacífica.

Pero la región fronteriza no siempre ha tenido la misma importancia. En esta valoración ha sido clave el proyecto de nación que se tenga.

Esos altibajos propios de los ciclos de la historia se pueden resumir de la siguiente manera:

- Durante el siglo XIX, fue causa de disputa territorial, hasta que se definieron los nuevos límites, donde México perdió la mitad de su territorio.
- Durante el siglo XX, ante la expansión estadounidense, sobre todo hacia la costa oeste del Pacífico, el gobierno mexicano decretó las zonas y los perímetros libres, para salvaguardar de alguna manera la soberanía económica de la región.
- Para la década de los sesenta, la frontera cobró nueva relevancia ante el encuentro de dos coyunturas: la de Estados Unidos que perdía productividad, competitividad y rentabilidad ante otras potencias capitalista, y la de México, cuya agricultura acababa de entrar en crisis dejando a miles de campesinos sin fuente de ingresos. La solución para ambos países fue la instalación de empresas maquiladoras. El entonces llamado “redespliegue industrial”, le permitió a Estados Unidos recobrar sus niveles de competitividad internacional, explotando mano de obra barata, y a México, darle empleo a miles de personas.
- En los ochenta se continúa la misma tendencia anterior, pero en un marco distinto para México. El modelo aperturista que se implementa desde entonces hace de la frontera un lugar ideal para llegar a los mercados de Norteamérica y de la globalización, por las ventajas comparativas y competitivas que presenta. Parte de este escenario fue la llegada de nuevas inversiones del mundo –no maquiladoras–, como la industria automotriz, y el desplazamiento de capitales nacionales del centro del país hacia la frontera norte. A partir de entonces la frontera diversifica la presencia de capitales.
- Con la llegada del Tratado de Libre Comercio en los años noventa, la frontera se consolida como un espacio intensamente internacionalizado donde aparecen nuevas figuras económicas y sociales que articulan a uno y otro país:

corredores económicos y urbanos, donde resaltan la localización de la industria automotriz y cementera; intercambio de servicios comerciales y turísticos; intercambio de flujos comerciales, y un intenso movimiento de personas en una y otra dirección fronteriza.

Los cambios históricos mencionados –a los cuales se han venido a sumar los propiciados por la etapa más reciente de la integración capitalista, conocida como de globalización–, han traído consigo la necesidad de ensayar nuevas interpretaciones de los fenómenos fronterizos regionales que en primer lugar definan el espacio de estudio más allá de la línea fronteriza tradicional. En ese sentido, hoy la frontera es más compleja y difusa, y llega hasta donde se reproducen relaciones económicas y sociales de agentes de ambos países. Si bien es cierto que éstas se encuentran en lo más profundo de la geografía de México y Estados Unidos, es en los estados limítrofes donde se concentran y son más intensas. Esa es la nueva frontera.

Atendiendo a las transformaciones de la región, distintos estudios sobre lo fronterizo en México han privilegiado perspectivas de análisis diversas: el estudio de los municipios y condados colindantes; el enfoque geográfico espacial; la perspectiva histórica; la internacionalidad de lo fronterizo y el estudio de los espacios urbanos transfronterizos<sup>1</sup>. En su momento, cada uno de estos enfoques ha respondido a necesidades de interpretación específicas sobre los acontecimientos que se dan en una de las zonas fronterizas más peculiares del mundo.

470

El objetivo de la presente ponencia es analizar los cambios económico-sociales en la región fronteriza a la luz de un nuevo factor: los impactos que ha tenido la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, desde enero de 1994 a la actualidad. En la primera parte se presentan algunos datos para entender el peso económico que a nivel nacional tiene la región; en la segunda, se hace un breve recuento del proceso de integración de la misma a la dinámica de la reproducción estadounidense, y en las dos siguientes se presentan dos casos paradójicos: el de uno de los estados, Sonora, que de ser estado histórica y económicamente puntero en términos económicos, con el Tlcan ha perdido competitividad, al grado de que hoy es uno de los más rezagados de la región; y el de los migrantes que, al no encontrar una oportunidad de empleo digno, abandonaron al país o la región, y hoy con sus remesas están dinamizando sus lugares de origen. Finalmente aparecen las conclusiones.

---

1. Todo lo planteado anteriormente puede consultarse en Miguel Ángel Vázquez Ruiz, *Fronteras y globalización. Integración del noroeste de México y el suroeste de Estados Unidos*, México, IIE/UNAM, 1997, pp. 31-42.

## El peso de la región

Es un hecho cuantificable y cualitativamente observable que la región fronteriza, de acuerdo con lo que se podríamos llamar grado de intensidad de la relación entre dos países, desde la década de los sesenta ha venido aumentando considerablemente. De ello dan cuenta las transformaciones de la economía, el intercambio comercial, el incremento de la población y los flujos migratorios.

En ese sentido, a continuación se describen algunos datos de la región, ilustrativos pero que no agotan el amplio espectro de la realidad fronteriza.

En los estados del norte de México habita el 17,1% de la población de la República Mexicana, los cuales aportan el 24% del Producto Interno Bruto total. En ellos se concentra el 78% de las maquiladoras localizadas en todo el territorio mexicano y contribuyen con el 28% del empleo formal privado (BBVA/Bancomer, 2002:13).

Datos específicos que nos muestran la relevancia de la frontera norte de México durante el período 1994-2001 son los siguientes:

- Su grado de urbanización se ubica entre los más altos del país, 13,3 puntos más que la media nacional.
- En el período señalado, incrementó su participación en el PIB total en 2,3%.
- De los 24,6 miles de millones de dólares de inversión extranjera directa (25,6% del total nacional), más de la mitad, 13,1 miles de millones de dólares, se corresponden a inversiones de la industria maquiladora. Dicho de otra forma, la región se destaca porque en el período señalado fue receptora de la quinta parte de la inversión extranjera directa recibida en el país.
- En la actualidad, el 46% del empleo en la región lo genera la industria manufacturera, y de éste el 75% lo aporta la industria maquiladora.
- En la región fronteriza se reciben los mayores ingresos por trabajo comparado con los otros estados del país. En el segmento de más de cinco salarios mínimos se encuentra el 16,7% de la población, contra el 10,3% en el resto de las regiones. Sólo el 8,9% no cuenta con ingresos o recibe menos de un salario mínimo, contra el 25,5% en el resto de los estados.
- El nivel de escolaridad en toda la región es mayor que el promedio nacional, especialmente el correspondiente a los grados medio y superior<sup>2</sup>.

471

## Breve itinerario de la integración

El proceso de integración fronteriza México-Estados Unidos se ha dado a partir de dos factores: unos de índole “natural”, propios de la relación entre dos naciones de capacidades económicas muy desiguales, y otros de índole formal, a través de las distintas políticas aplicadas por el estado para la zona.

---

2. Todos los datos corresponden a la fuente citada anteriormente.

La cercanía geográfica con Estados Unidos ha propiciado que los estados mexicanos fronterizos hayan sido históricamente receptores de dos tipos de políticas: unas específicas para esa región, y otras que forman parte de las políticas generales para todo el país, como es el caso del Tlcan. En ambos casos, a la región norte de México se le ha considerado un territorio de excepción, en virtud de varias razones: la contigüidad geográfica con entidades integrantes de la primera potencia económica, y la lejanía respecto a los grandes centros de abasto del centro del país, así como del lugar donde se toman las grandes decisiones en materia de política económica. En ese sentido, la frontera norte quedó atrapada entre dos mundos diferentes; de ahí que para su sobrevivencia como territorio, donde se reproducen relaciones económicas y sociales, el Estado mexicano haya tenido que darle un tratamiento especial. No obstante, las políticas no han sido del todo homogéneas, y los impactos sobre cada estado fronterizo han sido diferentes.

El entorno de esas políticas remite a la década de los treinta del siglo pasado, cuando el entonces presidente, Lázaro Cárdenas, decretó el 25 de junio de 1937 el régimen fiscal de zona libre en el entonces territorio de Baja California Norte. Al año siguiente, el 2 de septiembre de 1938, la zona libre se amplió a un territorio “parcial” de Sonora correspondiente a Puerto Peñasco, Sonoyta y San Luis Río Colorado. Posteriormente, en 1948 se declara perímetro libre Agua Prieta y en 1951, Nogales Sonora (Tamayo y Fernández, 1983:70-71). Es en el presente siglo, cuando los municipios de Cananea y Caborca, en el estado de Sonora, han sido declarados, también, zonas libres.

472

Posteriormente, a partir de la década de los sesenta, en todos los estados fronterizos se aplican distintas políticas emanadas del Estado. El Programa Nacional Fronterizo 1961-1965; el programa de Industrialización Fronteriza a partir de 1965; el Programa para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres en 1972 (Vázquez, 1997:44).

En ese sentido, las políticas que más han calado en la economía norteña son las que tienen que ver con el Tlcan. La aplicación de este tratado significó, también, darle un tratamiento especial a la región fronteriza, estableciéndose un proceso de apertura gradual de siete años a partir de la entrada en vigor de ese instrumento de política comercial, para homologarse con las reglas establecidas para todo el país<sup>3</sup>. De las políticas, tratados y acuerdos instrumentados por el Estado mexicano en la frontera, es el Tlcanel que más ha penetrado en los intersticios de la economía de la región.

---

3. *El Financiero*, 7 de febrero de 1994.

## **Sonora, de líder a colero**

El próximo 1º de enero, se cumplirán diez años desde que entró en vigor el Tlcan. Desde entonces, ¿en qué han quedado las ilusiones que despertó?, ¿se han cumplido las expectativas que de él se tenían para impulsar las grandes transformaciones de la economía regional? La observación muestra un panorama donde parte del espectro económico y social ha cambiado, pero ¿hacia dónde se orienta el cambio? La competencia económica se ha intensificado favoreciendo en lo general a agentes económicos provenientes del extranjero o de otros estados del país, en detrimento de los locales; empresas que durante años fueron emblema de la pujanza de la economía regional han desaparecido; el consumo se ha diversificado tendiendo a una homogeneización en las zonas urbanas con el que es propio de la globalización; las oportunidades de empleo han disminuido, y aunque el ingreso promedio de los fronterizos se mantiene por encima del resto de los estados y del país, esa bondad no se expresa en la mayoría de la población del de la región.

### ***La evidencia de las cifras***

Para analizar a nivel específico los impactos del Tlcan en el norte de México, a continuación describimos una serie de datos de una de las “subregiones” de la región. Se trata del estado de Sonora, una entidad que antes del Tratado era líder económico nacional, mientras que hoy, en el marco de éste, se encuentra a la zaga económica del conjunto de entidades norteñas:

1. Según las estadísticas disponibles (BBVV/Bancomer, 2002:13-19), entre 1994 y el año 2000 la tasa media anual de crecimiento de la economía sonorenses fue de 4,3%, cifra inferior al 5% en que lo hizo la región norte en conjunto (Nuevo León, Coahuila, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y Sonora), pero superior a la tasa del resto del país, que fue de 3,1%. Un dato que muestra el relativo estancamiento de la economía estatal durante estos años es el que se refiere a la participación del PIBE (Producto Interno Bruto Estatal) en el Producto Interno Bruto, que se mantuvo en 2,7% durante los años de referencia. La región en su conjunto evolucionó de una participación de 21,7% a 24,0% entre 1994 y 2000.
2. Relacionadas con la producción se encuentran las cifras del empleo. Durante el lapso que va de 1994 a 2001, el número de personas afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue de 95.300, de las cuales el 39% se ocupó en la industria maquiladora de exportación. La tasa media de crecimiento del empleo fue de 4,2%, inferior al 5,4% de la región, pero superior al resto del país, donde la tasa fue de 4,1%.
3. El hecho de que la mayoría de las actividades manufactureras sean de origen maquilador de segunda y tercera generación (por su nivel tecnológico), pro-



picció que la productividad laboral para el año 2000 fuera de 118,9%, índice inferior a la productividad general de la región, que fue de 136,9%, pero superior a la nacional, que sólo fue de 92.1%. Por los ingresos de la población ocupada, el 9,8% recibía menos de un salario mínimo, o de plano ninguna percepción, mientras que el 73% recibía más de cinco salarios mínimos, y el 13,3%, más de cinco. El comparativo regional ubica a Sonora por encima de la región en los ingresos menores a un mínimo y a cinco, que fue de 8,9% y 69,3%, respectivamente, pero por debajo de la percepción de más de cinco salarios, que en la región norteaña fue de 16,7%.

4. Aun cuando el Tlcán es un instrumento para facilitar el intercambio de los flujos comerciales, en el caso mexicano paralelamente se acompañó de una política de liberalización a la inversión extranjera directa. Entre 1994 y 2001, la inversión recibida por Sonora fue de 1.420,8 millones de dólares, de los cuales el 61,2% corresponde a la industria maquiladora de exportación, mientras que la inversión total en la región fue de 24.640.3 millones de dólares, de los cuales el 53,1% se originó en las maquiladoras, lo que muestra que la economía regional fronteriza es más diversificada que la sonoreña.
5. En 1994, el número de maquiladoras que operaban en Sonora fue de 179, cifra que se incrementó a 290 para el año 2001. En este último año la cantidad de maquiladoras en Sonora representaba el 10,7% del total de la región y el 7,8% del nacional. A lo largo del período, la presencia maquiladora se mantuvo relativamente estable, ya que en el primer año de referencia la presencia regional fue de 10,4%, mientras que a nivel nacional fue de 8,5%; es decir, apenas ganó 7 décimas de punto.
6. Otra cifra donde se expresan con claridad los saldos del TLC es la que se refiere a la evolución de la balanza comercial. Para 1994, la balanza comercial de Sonora tuvo un saldo positivo de 1.266 millones de dólares, cifra que para el año 2000 alcanzaba la cantidad de 1.600 millones de dólares; el incremento fue de 26%. Del conjunto de las exportaciones, la industria que incluye manufacturas, maquiladoras y automotriz, el último año mencionado generaba casi el 80% del total, lo cual contrasta con las exportaciones agropecuarias que en el mismo período tuvieron un incremento de 52%, cantidad que, aunque menor, tampoco es desdeñable. En este rubro en especial habría que revisar el dinamismo de las exportaciones de carne de puerco.

474

### ***Desequilibrio regional***

La actividad económica de Sonora es de ostensible desequilibrio microrregional. La actividad fuerte se localiza en los municipios de los valles y la frontera, donde se ubica el 90% de la población, mientras que el territorio más rezagado lo constituye la sierra. De hecho, las estadísticas mostradas son expresión de la impor-

tancia económica de los dos primeros espacios mencionados. Ese territorio constituye la parte iluminada por el Tlcan. La sierra es la parte gris.

La sierra sonorense constituye un híbrido económico conformado por actividades agropecuarias, minerales, de servicios e industriales, y salvo algunos soplos de vínculos con la modernidad como son las empresas mineras del Grupo México (en Cananea y Nacozari), en general predomina el atraso económico, que se expresa entre otras cosas en el hecho de que de 72 municipios que integran el estado, 32 ubicados en la sierra tienen tasas de comportamiento demográfico negativas (Coespo, 2000). En la era de la globalización e internet, a varios municipios de la sierra sólo se puede llegar a través de caminos de tierra, abandonados y muchas veces intransitables. Ejemplos de ello son Villa Hidalgo, Huachinera, Bacerac, Bavispe, Nacori Chico, Bacadehuachi, Soyopa, Quiriego, e incluso a municipios tan cercanos a la principal ciudad fronteriza, Nogales, como Santa Cruz, sólo se puede tener acceso a través de caminos de terracería. En estos lugares, los niveles máximos de escolaridad son de secundaria y excepcionalmente de preparatoria. El desempleo campea por las calles. Para apropiarse de ese mercado laboral deprimido, donde hay un "ejército industrial de reserva", hasta allá han llegado algunas maquiladoras. Existen maquiladoras en Moctezuma, Cumpas y Granados. En este último lugar, una empresa productora de motores para aparatos de oxígeno y para sillas de ruedas, pagaba salarios de un mínimo, es decir de 40 pesos diarios a principios del año 2003, por jornadas que oscilaban entre nueve y diez horas de trabajo. Es la forma como hasta allá impacta el TLC y la globalización. La gran paradoja, según los lugareños, es que las actividades agropecuarias son mucho mejor remuneradas que las de perfil industrial.

El desempleo y la falta de oportunidades en la sierra han propiciado la migración de los lugareños hacia ciudades de la costa y del extranjero. Miles de paisanos que ahora viven en Estados Unidos, con sus remesas de dólares le imprimen un poco de dinamismo a sus lugares de origen. Un ejemplo lo constituye Villa Hidalgo, a donde, según datos de la oficina de telégrafos del lugar, mensualmente llegan doscientos veinte mil pesos mensuales, enviados por personas que ahora trabajan más allá de la frontera<sup>4</sup>. En Bacadehuachi, la cifra alcanza aproximadamente 100 mil pesos mensuales, cantidad nada desdeñable para mantener en movimiento a la población del lugar.

Sonora no ha alcanzado la fortaleza suficiente para convertirse en destino último de migrantes. Sigue siendo lugar de paso. La región fronteriza no retiene gente. Antes, en los mejores años del cultivo del algodón, miles de jornaleros golondrinos llegaban a los valles en busca del llamado oro blanco. Hoy las opciones de empleo, las maquiladoras por ejemplo, no son garantía del último viaje. Por el contrario, en los

---

4. Según estadísticas del lugar, la mitad de la población que trabaja fuera del municipio lo hace en el poblado de Wilcast, Arizona.

años del TLC, la frontera sigue siendo una línea porosa. De California y su “operación Guardián”, Sonora es la nueva opción para el migrante, no obstante la “operación Salvaguarda” aplicada por el gobierno de Arizona. Agua Prieta, Naco y Nogales, son lugares de tránsito cotidiano para quien abraza la esperanza del sueño americano.

Pero la verdadera aventura es la que comienza en Altar. Este municipio, hasta hace pocos años simple lugar de referencia de los pueblos del “Tercer Mundo” sonoreño, en la actualidad está convertido en lugar de paso para mucha gente proveniente del sur de la república. Uno o dos días de espera en el Altar Inn, le aguardan al migrante después de haberse trasladado por avión desde el sur del país hasta Hermosillo, desde donde, en taxi, todavía viaja casi trescientos kilómetros para llegar a Altar, y de éste aún cien para llegar al Sasabe, pueblo de menos de tres mil habitantes, donde comienza la caminata para internarse en el desierto en busca de Tucson, Phoenix, o algún otro lugar de Estados Unidos. En este sentido, Sonora sólo es territorio de incertidumbre.

Desde las ciudades ubicadas a lo largo de la carretera de cuatro carriles, obreros, jornaleros y profesionales emigran en busca de empleo y mejores salarios a Estados Unidos. Desde la sierra, el campesino hace lo mismo, y desde lo más recóndito del México profundo, llegan personas en busca de mejores oportunidades de vida. En la globalización, con todo y Tlcan, desempleo y migración son los problemas más lacerantes para México y sus regiones. De hecho, son signos distintivos del Tlcan.

476

### **Migrantes y remesas: una gran paradoja**

Los migrantes mexicanos que se fueron a Estados Unidos en busca de empleo y mejoramiento en su calidad de vida, nunca pensaron que llegarían a convertirse en pieza clave para el desarrollo de su país de origen. Paradojas de la vida: se fueron desgraciados y ahora se está en espera de que manden dólares para la sobrevivencia familiar y para activar las economías de los estados, pueblos y ejidos, que años atrás los vieron partir sin más equipaje que el coraje y la esperanza, para lograr una vida mejor.

Datos del Banco de México señalan que para el primer trimestre del año en curso ingresaron 2.741 millones de dólares, de los cuales el 40% se concentró en los estados de Michoacán (85,86 dólares por persona), Jalisco (37,67), Guanajuato (49,40) y Estado de México (14,99). Se estima que para cuando acabe el año 2003, podrían ingresar 11 mil millones de dólares, aproximadamente.

Si las remesas –así se denominan técnicamente los dólares que envían las personas que trabajan en un país de donde no son originarios– que recibió Sonora durante el lapso comentado se dividieran entre toda la población del estado, a cada sonoreño le corresponderían 9,28 dólares. El promedio nacional es de 26,30 dólares por persona.

En el caso de Sonora, sabemos que hay comunidades y municipios de la sierra cuyo movimiento depende básicamente de los dólares que envían los paisanos que trabajan en Tucson, Phoenix o Los Ángeles. Esos recursos se utilizan para el consumo familiar y para invertir en la agricultura, la ganadería, el comercio y los servicios.

El envío de remesas (90% por medios electrónicos y el 10 en efectivo) es otro de los hilos que comunica lo global con lo local. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los movimientos de remesas en el mundo en el año 2002 fueron de 100 mil millones de dólares, de los cuales América Latina recibió el 31%. México es el segundo receptor mundial de remesas –con el 8% del total mundial– por debajo de la India, que en ese año ocupó el primer lugar con el 13% del total de remesas<sup>5</sup>.

El incremento de esos envíos monetarios está correlacionado con los procesos migratorios. En la medida en que el número de conacionales que abandonan el país se incrementa, las remesas tienden a aumentar. Esto, a su vez, tiene que ver con el hecho de que el migrante nunca se va para siempre. Se queda ligado a su terruño por lazos familiares, propiedades que dejaron y por la esperanza de volver a sus raíces.

En el caso de México, es un fenómeno económico cada vez más relevante. Para 1995, el país era ya el cuarto principal receptor de divisas, y para 1999, ocupaba el segundo lugar. En el año 2002 se recibieron 9.814 millones de dólares. Si estas cifras las contrastamos con otras actividades económicas, resulta que las remesas enviadas el año 2002 superaron al turismo como fuente de divisas y fueron equivalentes al 70% de la inversión extranjera directa y al 75% de las exportaciones de petróleo crudo.

Los migrantes que un día dejaron el país para ingresar como ilegales, en el caso de los mexicanos a Estados Unidos, se han ido ganando un lugar central como actores activos de la vida nacional. Empero, el reconocimiento de sus derechos ha sido lento y tortuoso. Por un lado, el gobierno de Estados Unidos se resiste a pactar con el mexicano acuerdos que permitan hacer más humana la vida de los que se van, mientras que, por el otro, la autoridad mexicana no ha podido hacer sentir el peso que en la economía estadounidense desempeña esa fuerza de trabajo.

Hace años cobró importancia el dicho de que la migración indocumentada hacia Estados Unidos era una especie de “válvula de escape” para la economía mexicana, que no generaba el suficiente número de empleos para los compatriotas. Hoy, lo anterior no sólo se confirma, sino que surge la variante de que los mexicanos que laboran en aquel país se han convertido en pieza estratégica para la reactivación de la economía mexicana. Los dólares que mandan subsanan los problemas de divisas y, como lo comentamos antes, le dan vida a muchas comunidades. Este último es un

---

5. *Este País*, número 145, abril de 2003, p. 77.

punto que hay que retomar a la hora de construir estrategias para el desarrollo. El Estado mexicano, y en particular cada una de las entidades que reciben una cantidad significativa de remesas, pueden pensar estrategias para que tanto emisores como receptores de ese dinero construyan opciones económicas de desarrollo y empleo en sus pueblos. Aunque de hecho ya lo son, se podría aumentar su potencialidad a través de programas bien concebidos, donde se establecieran objetivos y metas precisos. Los recursos están fluyendo y las personas involucradas por el solo hecho de haber salido a buscar algo mejor, se sabe que son laboriosas y con el coraje suficiente para enfrentar retos mayores. Hace falta la coordinación institucional.

Quién lo diría: un día se fueron expulsados por la falta de opciones, y ahora ellos mismos se han convertido en factor clave para impulsar estrategias alternativas de desarrollo. De válvula de escape, se convirtieron en válvula impulsora.

### Conclusiones

El proceso de integración del norte de México con Estados Unidos históricamente ha experimentado una dinámica donde se conjugan procesos “naturales” de reproducción entre ambos países, con políticas formales de parte del Estado mexicano, como son los decretos de zonas y perímetros libres para la región. Pero, indudablemente, el instrumento que más ha influido en ese territorio es el Tlcan. Éste contempla tres aspectos: desgravación arancelaria y dos acuerdos paralelos, uno en materia laboral y otro en ecología. En particular, han sido los efectos de la apertura comercial los que más se han hecho sentir, según lo testimonian las estadísticas. Sin embargo, los frutos de ese dinamismo no se han repartido de manera equitativa en todo el espacio fronterizo, ya que a una década de vigencia del Tratado, la desigualdad regional e intra-regional continúa reproduciéndose.

478

Particularmente, en el marco del Tlcan, uno de los “subterritorios” de la región, el estado de Sonora, no ha podido dar el paso que lo reubique como la entidad paradigmática que fue, durante los mejores años de las actividades primarias en el periodo que va de 1940 a 1970. En términos de desarrollo industrial, comercial y de servicios, durante los años del Tratado, lejos de que la economía diera un salto hacia adelante, la entidad se ha visto subsumida en la medianía. Entre los estados del país mejor posesionados y los más pobres, Sonora en la actualidad es una entidad de desarrollo intermedio.

En materia laboral, dista mucho de generarse los más de treinta mil empleos que anualmente se necesitan. Por el contrario, los puestos de trabajo cada vez son menos, respecto a los que buscan ocuparlos. Por eso la migración interna e internacional en la actualidad es una constante. Empero, se está dando una gran paradoja: la gente que abandona su localidad, como es la de la sierra, para ir en busca de un puesto de trabajo a Estados Unidos, es la que ahora comienza a dinamizar la economía de sus pueblos, a través de las remesas que envía. Esto constituye un

factor para repensar las características de la integración de algunas localidades del país, en este caso de Sonora, con Estados Unidos.

En el ámbito ecológico, aun cuando dentro del estado están presentes esfuerzos por sanear el medio ambiente, en general no se puede decir que sea un asunto prioritario, salvo cuando algún conflicto particular demanda atención inmediata.

El Tlcan comenzó siendo una apuesta a lo externo. Para muchos agentes económicos, actores de la política y para el ciudadano común, este instrumento económico, por sí mismo acarrearía inversiones, empleos, mejoraría la competitividad de la economía estatal y elevaría el bienestar de la gente. Pero hasta ahora el peso de lo externo no ha respondido con creces a las expectativas que de él se tenían. Y es que continúa ausente el extra interno, capaz de enfrentar con éxito una competencia de cuyas dimensiones, diez años atrás, parece no haberse tomado conciencia.

### **Bibliografía**

BBVA/Bancomer, 2002. *Informe Económico Regional/Regional Economic Report*, Junio/June.

Consejo Estatal de Población, 2000. *Sonora demográfico*, Hermosillo, Sonora.

*El Financiero*, 7 de febrero de 1994.

*Este País*, número 145/ abril de 2003, p. 77.

*La Jornada*, 31 de diciembre de 2002.

Tamayo, Jesús y José Luis Fernández, 1983. *Zonas fronterizas (México-Estados Unidos)*, México, CIDE.

Vázquez Ruiz, Miguel Ángel, 1997. *Fronteras y globalización. Integración del noroeste de México y el suroeste de Estados Unidos*, México, IIE/UNAM.

---

# 6

**Beatriz  
Miranda  
Côrtes**

**La política  
exterior de Lula**

---

**Beatriz Miranda Côrtes**

Maestra en Relaciones Internacionales,  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Ph. D. (c) en Historia, Universidad Nacional  
de Colombia. Subdirectora Académica del  
Instituto de Cultura Brasil-Colombia.



*Hay cierta fatalidad en el destino de los pueblos, lo mismo que en el destino de los individuos, pero ahora que se inicia una nueva fase de la historia, se hace necesario reconstruir nuestra ideología y organizar conforme nuestra doctrina étnica toda nuestra vida continental. Comencemos, entonces, haciendo vida propia y ciencia propia. Si no se libera primero el espíritu, jamás lograremos redimir la materia.*

José de Vasconcelos

Brasil es un país que se ha caracterizado por hacer cambios que no significan transformaciones reales, sino más bien reacomodamientos. En Brasil, el proceso de transición democrático, a partir de 1985, se ha caracterizado por sobresaltos: la muerte del presidente electo Tancredo Neves, la destitución del presidente Collor de Mello, el gobierno nacionalista de Itamar Franco, la reelección de Cardoso, quien en dos oportunidades consecutivas llegó al poder mediante una coalición centro-derecha.

Al iniciar su gobierno, Cardoso despertó en América Latina una esperanza de un nuevo ciclo de jefes de Estado, sobre todo debido a su alta formación académica. La teoría de la dependencia aún era un documento símbolo de un análisis de la región desde adentro.

El gobierno del presidente Lula heredó de los ocho años del gobierno Cardoso, una economía fragilizada a pesar del éxito parcial del Plan Real y de las promesas prioritarias relacionadas con la estabilidad monetaria. Según el ex mandatario, la lucha contra la inflación permitiría al Brasil reencontrarse con el desarrollo interrumpido en la década anterior. La llegada de inversionistas extranjeros contribuiría al desarrollo tecnológico, al incremento del índice de empleo y a la tan añorada redistribución de la riqueza para, por fin, a semejanza de lo ocurrido con Salinas de Gortari en México, promover la entrada del país al “primer mundo”.

Sin embargo, finaliza su segundo mandato con una gran crisis financiera, comprometiendo a su sucesor con acuerdos de “salvamiento” por parte del FMI, después de la concesión de dos préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional, uno de ellos por valor de US\$10.000 millones, y otro de US\$30.000 millones. Según Emir Sader, “en 2002, 2003, 2004 Brasil necesitará 1.020 millones de dólares por semana para financiar la amortización de una deuda externa de 30.600 millones y un déficit de cuenta corriente de 20.400 millones”<sup>1</sup>.

Al terminar el mandato del presidente Cardoso, el escenario brasileño era similar al de la mayoría de los países latinoamericanos: agotamiento del modelo

---

1. Emir Sader. “Ocho años que hundieron al Brasil” *Le Monde Diplomatique*, edición Colombia, octubre 2002.

neoliberal e incremento de la deuda externa, globalización de la miseria, aumento de los barrios marginales, empobrecimiento de la población, tercerización del trabajo, extensión de la violencia y de la economía criminal.

Brasil –quinto país del mundo en extensión territorial, décima economía mundial, décimo-primer industria de porte mediano–, fabrica aviones capaces de competir con industrias norteamericanas y, mediante investigaciones de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria, Embrapa, se transformó en el más grande productor de soya en el mundo, mientras la Empresa Brasileña de Petróleos se convirtió en la más avanzada a nivel mundial en la prospección de petróleo en aguas profundas. Sin embargo, en los albores del siglo XXI, reitera su condición de *País de los Sin Tierra*, y por consiguiente, reafirma sus profundos contrastes endémicos y estructurales, la negada distribución de tierra, del ingreso y del poder.

La victoria de Lula en las últimas elecciones presidenciales significa más que el éxito en las urnas con 53 millones de votos. Lula es un líder formado en el movimiento social brasileño y, por tanto, su vida misma es testimonio de cómo sobrevivir en ese Brasil de contrastes profundos<sup>2</sup>. En las elecciones de 1989, el presidente de la Federación Industrial del Estado de Sao Paulo, Fiesp, Mario Amato advirtió que si Lula ganaba 800.000 empresarios dejarían el país. No obstante, la llegada de Lula al poder y del PT a la Presidencia de la República, a pesar del rechazo de las elites y de la clase media, puede significar, para 40 millones de brasileños que viven por debajo de la línea de pobreza, la llegada del caballero de la esperanza.

484

Para la historia política del país, representó un hito de madurez y politización de la sociedad civil en el contexto del proceso de transición democrático iniciado en 1985 y fortalecido en 1991, con la destitución del ex presidente Collor de Melo.

Es importante señalar que Lula venció en las elecciones del año 2003, después de flexibilizar su discurso y ajustar su imagen. Los primeros diez meses de su gobierno han llevado a algunos analistas a considerar su política económica más ortodoxa que la de su antecesor. Sin embargo, sus asesores más directos han justificado las medidas tomadas como simple coincidencia con medidas de corte neoliberal, y las consideran imprescindibles para responder a la coyuntura del país. En el momento en que Lula tomó posesión, la inflación proyectada era de 40%, riesgo país 2.400 puntos, se había presentado un incremento del valor del dólar y reducción de los créditos internacionales para negociar, lo que permitió al presidente Lula declarar en el acto de su toma de posesión:

El cambio del modelo económico no se puede hacer de la noche a la mañana: tomará tiempo, sobre todo porque no queremos que retorne la inflación, y estamos firmemente dispuestos a mantener el equilibrio fiscal

---

2. *Op. cit.*

–tal como lo hicieron siempre los gobiernos municipales y estatales del Partido de los Trabajadores–, a respetar los contratos y a asegurar las condiciones internas que resulten atractivas para las inversiones nacionales e internacionales.

Sin embargo, la palabra que define el proyecto del gobierno Lula es *cambio*, lo cual trae consigo el anhelo de una política exterior independiente, en cuya pauta estará la defensa del interés y del desarrollo nacional.

Ello supone dos grandes retos:

1. Disminuir los problemas sociales. La lucha contra el hambre y la miseria deberá encabezar la agenda de la política interna del país.
2. Minimizar la vulnerabilidad externa del país, cambiar la política exterior del Estado brasileño, a partir de una inserción soberana en el sistema internacional. En palabras del canciller Celso Amorim, *nuestra política exterior será una política exterior activa y altiva...* Este ha sido el lema de la política exterior del gobierno Lula reiterado por el presidente y sus asesores.

En el sistema internacional, Lula desea remplazar la diplomacia presidencial inaugurada por el ex presidente Cardoso, basada en su prestigio personal. El presidente pretende valorar el acumulado histórico de Itamaraty en la conducción de la política exterior del país. Por tanto, los principios que seguirán orientándola serán: principios de respeto a la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención, la promoción de un nacionalismo cooperativo, privilegiar el ejercicio de la diplomacia para garantizar la paz y la seguridad internacional, asegurar la vigencia del derecho internacional y reafirmar el multilateralismo. Su diplomacia trabajará para concretar un sistema internacional multilateral que, más allá de la unilateralidad impuesta por Estados Unidos, se basará en alianzas estratégicas con países que puedan desempeñar el papel de catalizadores: Unión Europea, Japón y China en el Extremo Oriente, Rusia en Eurasia, Atlántico sur de África y América del Sur. Una de las iniciativas tomadas en esa dirección fue aumentar el número de diplomáticos en América Latina y en África, continente en donde se abrieron cinco nuevas embajadas, aunque eso significó disminuir el personal diplomático en Europa y en Estados Unidos.

La visión que tiene Lula de Brasil es la de un país en desarrollo que debe acercarse de forma más eficaz a otros países en desarrollo, sin perder de vista la importancia de una agenda positiva con Europa y Estados Unidos.

A las puertas de la entrada en vigencia del ALCA en el año 2005, la elección del presidente Lula se convierte en un símbolo de cambio regional y de desarrollo alternativo para América Latina. La gran prioridad de la política exterior será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida en donde sobrevivan ideales democráticos y de justicia social. “Varios de nuestros vecinos viven hoy situaciones difíciles. Contribuiremos, según los llamados y en

la medida de nuestras posibilidades, a encontrar soluciones pacíficas para tales crisis, con base en el diálogo, según los preceptos democráticos y las normas constitucionales de cada país”, tesis planteada por el presidente Lula en su discurso de posesión.

Para lograrlo, es esencial una decidida revitalización del Mercosur. El Mercosur es un proyecto político regional, más allá de la simple integración comercial derivada de una unión aduanera incompleta. De ser un instrumento para una inserción internacional de los países signatarios en el asimétrico comercio internacional, se ha transformado en una alternativa democrática en las negociaciones del ALCA, principalmente si tomamos en cuenta que sin el Mercosur no habrá ALCA. La creación del Mercosur ha contribuido al establecimiento de un diálogo Norte/Sur en un momento en que la frontera geopolítica entre el mundo sajón y el mundo latino presenta un fuerte cambio debido a la adhesión de México al Tratado de Libre Comercio para América del Norte y a la norteamericanización de su política exterior.

486

Claro está que ese proyecto de integración ha mostrado algunas debilidades que fueron responsables de la crisis de consolidación. Entre ellas podemos destacar la no convergencia de la política exterior de sus miembros, la adopción de medidas unilaterales que afectan a los demás socios, una búsqueda de soluciones poco eficiente para afrontar las asimetrías e incompatibilidad de políticas cambiarias. Sin embargo, lo más grave es la diferente percepción de los países integrantes en lo que se refiere al Mercosur como proyecto de integración y la distinta visión geopolítica que demuestran tener acerca de la integración regional.

En ese contexto, el Mercosur ha sido retomado como prioridad en la política exterior del Brasil, con el objeto de transformarlo en el motor económico y político de la consolidación de un espacio político, geopolítico y económico sudamericano. Se espera, mediante la regionalización, fortalecer las economías regionales, ser más autónomos en las decisiones políticas y evitar las intervenciones externas en temas relativos a la seguridad.

El primer obstáculo que encontró el presidente Lula para profundizar el Mercosur y para transformarlo en una verdadera Área de Libre Comercio Suramericano (Alcsa) fue la ausencia de una integración física eficaz: carreteras, puentes, conexiones energéticas y aéreas. Se puso en marcha la Iniciativa Regional Suramericana (Iirsa). Se organizó encuentro entre la Comunidad Andina de Fomento (CAF) y Mercosur, con el objetivo de que cada país presentara dos proyectos prioritarios, y con el fin de ubicar fuentes de financiación para los mismos. El objetivo de la Iirsa es cambiar la geografía política y económica de la región.

Según lo expuesto por el asesor especial de la presidencia Marco Aurélio Garcia durante una conferencia en Bogotá, el gobierno brasileño quiere desarrollar este proyecto sin ningún deseo de hegemonía; considera que hay que respetar las

asimetrías, porque ello significaría un factor de equilibrio en la región. La democracia económico-social es un factor de consolidación de la democracia política.

Hay un claro objetivo e iniciativas más concretas para profundizar la integración física (infraestructura energética, transportes y comunicaciones) y normativa (acuerdos bilaterales entre los bloques, como por ejemplo Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones). Hay una evidente disposición del PT a asumir los costos de ese liderazgo mediante liberalización del comercio brasileño con estos países y aporte de recursos para financiar inversiones.

### Conclusiones

Lula llegó a la presidencia del Brasil en un momento de desencanto de la mayoría de la población brasileña con los gobiernos civiles posdictadura (1964-1985), principalmente con el gobierno Collor. Si bien es cierto que el milagro brasileño, hazaña de los militares, sobre todo hasta mediados de la década de los setenta, no promovió una redistribución de la riqueza que incluyera el *Brasil profundo*, dicha redistribución tampoco fue alcanzada por sus sucesores civiles.

La historia política de Brasil, en años recientes, se ha caracterizado por sobresaltos pero no por rupturas significativas. Algunos analistas afirman que el proceso de transición democrática en Brasil fue el más contaminado de América Latina, debido a que la transición fue hecha por los propios militares en común acuerdo con las elites “liberales” de la época.

La llegada de Lula al poder significó la victoria del movimiento social brasileño, cuyos precedentes son La Rebelión de Canudos (el mayor genocidio de la historia social brasileña, pocas veces citado en la historiografía tradicional), las ligas campesinas de Francisco Julião, los sucesos de la teología de la liberación a través de Don Helder Cámara, Frei Beto, la muerte de Chico Mendes por defender la Amazonía, la aparición de un líder sindical en el sindicato de los metalúrgicos en el ABC paulista (la zona más industrializada de São Paulo): Luis Inácio Lula da Silva y el Movimiento de los Sin Tierra.

Esa victoria deberá ser analizada desde dos perspectivas:

1. Lula fue elegido, en 2003, por las masas, y sobre todo por los estratos medios, grupos que lo ven como su legítimo representante. En contrapartida, la expectativa de una revolución social radical en el *País de los Sin Tierra* es demasiado alta, y estamos seguros de que en cuatro años, Lula apenas abrirá caminos para el cambio, sobre todo porque en Brasil la elite política y económica es la misma.
2. El PT, Partido de los Trabajadores en Brasil, siempre ha sido, en la historia política reciente, el catalizador de las demandas sociales a lo largo y a lo ancho del país. Con la llegada del PT al gobierno –una experiencia nueva para la mayoría de sus militantes–, es probable que deje de ser un vocero de los

movimientos sociales existentes, cediendo su puesto al Movimiento de los Sin Tierra, MST, liderado por João Paulo Stédile, o a otros sindicatos.

3. La política exterior de Lula marca diferencia en el actual contexto latinoamericano, ya que rescata el nacionalismo, el sentimiento de pertenencia a la región y está dispuesto a defender el interés nacional brasileño por medio de una política exterior independiente, que sea instrumento del desarrollo.

Claro está que para los parámetros de Itamaraty, el ALCA no responde a las necesidades prioritarias del país y, por otra parte, consagra el modelo neoliberal aplicado en la región a partir de la década de los ochenta. El gobierno brasileño no pretende participar de una inserción satelizada orquestada por Estados Unidos. En este sentido, dentro del *boom* integracionista que se ha dado en América Latina, desde el Río Bravo hasta la Patagonia, caracterizado por iniciativas disociadas, el Mercosur aparece en el escenario como el único proyecto geopolítico que intenta integrar la América del Sur; por tanto, más que una respuesta económica, es una integración estratégica en el “nuevo orden internacional”. Resta saber hasta dónde van a permitir que llegue Lula. Eso dependerá de la habilidad de la diplomacia brasileña para establecer relaciones estratégicas con los países de mayor peso en el mundo en desarrollo, sin despreciar la relación Sur/Norte.

### **Bibliografía**

Arenal del Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Ed. Tecnos, 1990.

Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo Mercado Común (Mercosur). Un área amplia de libre comercio e integración en las Américas.

Comisión Económica para América Latina. *Quince años de desempeño económico*. Chile, 1996.

Cuervo, Amado L. *O desafío internacional*. Brasilia, Ed. Universidad de Brasilia, 1997. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, 1994.

*El Tiempo* “La visión brasileña. El Alca posible”, viernes 25 de julio de 2003.

*Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia, octubre 2002. Carta Internacionale, año X, No. 118, dezembro, 2002, São Paulo, Brasil.

Marques Renato L. Mercosur: “Um balanço”. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasilia, Ed. MRE, 1996.

Rosas, María Cristina. *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial estadounidense y zonas de libre comercio*, Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. UNAM, México, 1995.

Vizentini, Paulo Fagundes. *Historia do Século XX*. Porto Alegre: Novo Século, 2000.

Vizentini, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil de Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.

# A manera de epílogo

Nayeli Nesme\*

## **Reflexiones sobre la migración y los desplazamientos como detonadores de identidad y expresión artística: el caso del nuevo cancionero popular argentino**

La nueva trova cubana, la canción popular brasilera, la nueva canción nicaragüense, la nueva canción colombiana, la nueva canción peruana, la nueva canción mexicana, tuvieron inspiración en el nuevo cancionero popular argentino y su origen en los procesos de militarización de América Latina. La militarización generó grandes conflictos y desplazó a mucha gente hacia Europa y México entre otros puntos del planeta. *Un desplazamiento significa que no hay otra alternativa que el abandono o exilio de la tierra propia en circunstancias extremas. La migración no es únicamente una migración física sino intelectual y artística; esto representa la fuga de saberes, la exportación de ideas, porque... un hombre puede irse sin casa pero no sin ideas, no sin su creatividad, ni sin su capacidad de producir.* La música y la palabra están reunidas en una especie de cabezas múltiples: la canción es una disciplina que abarca creación y producción que en circunstancias de migración podría sintetizarse en la figura del “cantor”, como en la del argentino *Atahualpa Yupanqui* quien fuera durante mucho tiempo un *desplazado*, significando esto no solamente un terrible acontecer personal sino la pérdida de un “talento” para su país, ya que en realidad no fueron los militares argentinos quienes lo reconocieron, fueron los franceses quienes lo devolvieron al pueblo por su capacidad de producir un arte popular culto, en situaciones de extrema peligrosidad; de igual manera, Violeta Parra y el chileno Víctor Jara quien murió torturado públicamente. De esto podemos resaltar que la figura del “cantor” implicaba tener

489

---

\* Profesional de la composición y el canto. Se desempeña en el escenario y la investigación artísticos en México; e-mail: nesme\_conciertos@hotmail.com

convocatoria y credibilidad; ser “cantor” tuvo connotación de muerte porque el cantor no solamente cantó paisajes, no se dedicó únicamente al retrato costumbrista sino al retrato político, al retrato de las relaciones de pareja bajo una dinámica de colectividad.

*“Si te quiero es porque sos mi amor,  
mi cómplice y todo  
y en la calle codo a codo,  
somos mucho más que dos,  
somos mucho más que dos”*  
“Nacha Guevara” de Mario Benedetti.

El “cantor” también habló de productividad e inequidad en el salario y en las condiciones laborales. De aquí se desprende la pregunta: ¿dónde es antes y dónde es después en los esquemas actuales?

A manera de conclusión expongo la situación actual de los desplazados y los movimientos socioculturales en México: ¿en qué radica la parte productiva de la migración?, en muchas cosas, pero tratándose de arte, la música produce desde identidad, hasta grandes productos en serie justo por el valor de convocatoria e identificación dentro de un entorno ajeno; también significa dinero, activos de la cultura (la cultura debiera ser un activo permanente). Los valores culturales tienden a exacerbarse bien por la añoranza, bien por la convicción, bien por el compromiso social e ideológico. En México el “movimiento de la nueva canción” se formalizó en una sede donde se constituyó legalmente y aplicó una organicidad al movimiento, y éste de manera más amplia respondió a un llamado de solidaridad internacional de Argentina, Chile, Nicaragua, El Salvador, Mozambique, Angola, Colombia, Guatemala, Cuba; respondió poco, pero de manera radical, al movimiento del 68; respondió con los cánones mexicanos desde su propia historia de represión de los años cincuenta hasta los noventa. Sigue respondiendo, pero hoy responde a la “selva”, porque en 1994, año del “levantamiento zapatista”, ha sido el llamado histórico al sentido común perdido. Aquí, han sido convocados todos los sectores productivos de la sociedad civil para pensar y actuar desde las especialidades. Por su parte, los músicos han renovado sus votos de la “nueva canción”, entendiéndola no como una sustancia arcaica sino como un principio de renovación intelectual, artística, espiritual e ideológica. Hoy más que nunca la creatividad ha generado una productividad impresionante porque los creadores se sienten convocados, tomados en cuenta, estimulados, escuchados por un pensamiento basado en el *sentido común* como el derecho a la salud, el derecho a la educación, a la tierra, entre otros y, por supuesto, el derecho a la cultura con todo lo que ello implica: cultura-identidad, cultura en la ciencia, en las técnicas propias de manufactura, en el producto artístico. Hoy, contrario a lo que se pensaría, los productos artísticos de la “estética del zapatismo” se venden en los más lujosos



centros comerciales y se les reconoce como propuestas de alto contenido estético e ideológico, y esta música y esta letra cuidadosamente generadas, fusionan cultura de todas partes. Nosotros, los creadores dentro de este ámbito, sabemos que a pesar de la censura el resultado final de la producción estética del zapatismo incluye a glorias nacionales, a creadores de la música sinfónica y, aún, a creadores desconocidos que buscan un equilibrio dentro de la forma y el contenido: la estética. Como productores de música ideológica y artística competimos en el mercado internacional con calidad. El nuevo cancionero popular argentino propuso un equilibrio entre compromiso ideológico y calidad de producción, como ejemplo del caso argentino están Mercedes Sosa, Fito Páez, Charly García y León Gieco, por citar algunos; en el caso mexicano, Café Tacvba, La maldita vecindad, Guillermo Briceño, Arturo Márquez y mi propio trabajo, entre otros. Saramago, Eduardo Galeano, Mario Benedetti y el filósofo mexicano Luis Villoro también han contribuido en este proceso cultural.

**Integración regional,  
fronteras y globalización  
en el continente americano**

Se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos de Unibiblos  
en la Universidad Nacional de  
Colombia en el mes de octubre  
de 2004, Bogotá, D.C., Colombia