

**Variables sociopolíticas
de la cooperación internacional para
el desarrollo en América Latina y El Caribe**

© 2011
Variables sociopolíticas de la cooperación internacional
para el desarrollo en América Latina y El Caribe

ISBN: 978-958-8422-41-1

Diseño, diagramación e impresión:
Editorial Kimpres Ltda.
PBX: 413 6884
Bogotá, D.C., Abril 2011

Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe

Jairo Agudelo Taborda
Editor



Editado ELACID
Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo
Convenio Universidad de San Buenaventura de Cartagena
y Universidad de Pavía (Italia)

Contenido

Presentación	7
Prólogo del Editor	11
CAPÍTULO 1: Marco internacional de la cooperación para el desarrollo <i>Jairo Agudelo Taborda</i>	13
CAPÍTULO 2: La cuestión del desarrollo: Una mirada desde las ciencias sociales <i>Fabio Velásquez C.</i>	69
CAPÍTULO 3: ¿Por qué la idea de reforma agraria pierde vigencia en América Latina? <i>Paolo Groppo</i>	101
CAPÍTULO 4: Disparidad económica regional: Un análisis Centro-Periferia para Colombia <i>Gustavo Rodríguez Albor</i>	125
CAPÍTULO 5: Caracterización de las migraciones en el gran Caribe: Una mirada desde la economía laboral <i>Dewin Pérez Fuentes</i>	153

Presentación

En los últimos años, el estudio de la cooperación internacional para el desarrollo se ha convertido en un tema de obligatoria consulta y trabajo científico dada la, cada vez más evidente, necesidad de enfrentar los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión, las disparidades económicas, la concentración de la tierra y la violación de los derechos humanos, en favor del desarrollo humano, el crecimiento económico y la igualdad. Prueba de ello, es la relevancia que ha ganado el tema dentro de la agenda internacional, la consideración sobre los bienes públicos globales, los cuestionamientos sobre la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo y el planteamiento de los objetivos del Milenio.

En este sentido, para nuestra organización es muy grato, apoyar y poner al alcance de la comunidad científica internacional la presente obra titulada “*Variables Sociopolíticas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*” que brinda una serie de análisis y reflexiones en el campo de la cooperación internacional y el desarrollo en esta macro-región. El propósito de financiar publicaciones como esta es generar espacios que sirvan de tribuna académica para la crítica propositiva y la socialización del conocimiento sobre un tema tan relevante para los países en vías de desarrollo. En esta oportunidad, nuestra iniciativa financiadora del desarrollo se enfoca específicamente en la divulgación del pensamiento científico generado a partir de la investigación y la reflexión académica de los profesores de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo –ELACID-, que se constituyen en la ventana científica más importante en

el tema de cooperación para el desarrollo en Colombia y una de las más sobresalientes en América Latina.

La compilación y edición de las investigaciones y reflexiones fue realizada por Jairo Agudelo Taborda, Director de ELACID, Doctor en Filosofía Política de la Universidad Lateranense en Roma (Italia); y en Ciencias Políticas (énfasis en política internacional) en la Universidad la Sapienza de esta misma ciudad. Esta obra es producto de un gran esfuerzo del equipo investigativo y docente en los más de 7 años de trabajo en la *Especialización en Cooperación Internacional y Desarrollo*.

La publicación afronta cinco tópicos fundamentales alrededor del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe como son la cooperación internacional, el desarrollo humano, la reforma agraria, la disparidad económica y las migraciones.

En el primer capítulo, Jairo Agudelo Taborda, nos presenta de manera amplia un “*Marco internacional de la cooperación para el desarrollo*” en el cual describe y analiza la evolución del proceso de cooperación al desarrollo, las entidades involucradas y el marco legal en donde se desenvuelve la dinámica de las relaciones internacionales, partiendo desde el escenario multilateral bipolar de la guerra fría en que se tejieron las primeras acciones hasta la actual era del multilateralismo unipolar. Para el autor, si se asume que los ODM (Objetivos del Desarrollo del Milenio) son bienes públicos globales, la Cooperación Internacional para el Desarrollo debería, de igual forma, considerarse como la Política Pública Global idónea para promover, erogar, proveer y tutelar tales bienes. Por lo tanto, estos no deben ser proveídos sólo por los Gobiernos de los Estados sino por todos los actores del Sistema Mundial. Además, estos bienes públicos globales se deben concretar en bienes públicos regionales, por ejemplo, en América Latina. A ello debe responder una regionalización de la cooperación internacional como política pública proveedora de tales bienes públicos regionales.

Seguidamente, Fabio Velásquez en el capítulo titulado “*La cuestión del desarrollo: Una mirada desde las Ciencias Sociales*” nos trae una reflexión interesante sobre la posibilidad de analizar el desarrollo desde diversas disciplinas

contenidas en las Ciencias Sociales, más allá del paradigma de la economía. Las explicaciones recientes desde el Desarrollo humano, la inclusión social, el capital social, las libertades y la participación ciudadana, dan un giro a la explicación tradicional del desarrollo basada en la generación exclusiva de riqueza para alcanzar el bienestar.

En el tercer capítulo “*Por qué la idea de Reforma Agraria pierde vigencia en América Latina*”, el sociólogo italiano de la FAO, Paolo Groppo, encara el tema de la reforma agraria que por décadas ha sido considerado fundamental para los procesos de desarrollo de las economías emergentes, sustentado en los movimientos sociales campesinos. Para este experto de la FAO, la pérdida del protagonismo de los movimientos agrarios en estos años recientes tiene que ver con la “decepción” al darse cuenta que entre ser oposición y ser gobierno hay grandes diferencias, y que muchos de sus sueños se transformaron en pesadillas de las cuales aún no se recuperan. La alta división de este tipo de movimientos y la poca credibilidad que posee en la opinión pública, para el autor, ha mermado su capacidad de acción real.

Por su parte, Gustavo Rodríguez en “*Disparidad Económica Regional: Un Análisis Centro- Periferia para Colombia*” realiza un estudio descriptivo de la situación de disparidad económica que presenta actualmente Colombia a nivel de sus regiones territoriales, siendo un caso muy representativo a nivel Latinoamericano. Para ello, realiza este análisis utilizando el modelo “centro-periferia” usado por Raúl Prebisch en 1951 para explicar las diferencias entre los países ricos y pobres, tomando como Centro a Bogotá, frente a las demás regiones periféricas de Colombia. El resultado del análisis empírico es que las características del modelo de Prebisch son igualmente aplicables dentro las regiones de un país.

Finalmente, el economista Dewin Pérez realiza un análisis de las migraciones en “*Caracterización de las migraciones en el Gran Caribe: Una mirada desde la economía laboral*”. Su aporte se centra en presentar aquella parte de las posibles razones que se relacionan con la situación económica del migrante, más allá del paradigma neoclásico, pues considera importante tener en cuenta otros elementos de tipo social y cultural que pueden explicar los flujos migratorios. Además, se cuestiona si los frutos de la emigración, es

decir, las remesas son una alternativa de desarrollo real y sostenible para América Latina y el Caribe y cómo pueden ser impactados por situaciones como las crisis económicas.

Nuestra organización reitera su voluntad de apoyar este tipo de iniciativas en América Latina, especialmente, en Colombia y espera seguir trabajando de la mano con entidades como la Escuela Latinoamérica de Cooperación Internacional y Desarrollo –ELACID–, con fin de aportar nuestro grano de arena, según nuestras competencias.

Sebastian Vadalá
Director Cooperazione Internazionale- COOPI- (Italia)
Colombia

Prólogo del Editor

Este libro es fruto de las investigaciones y elaboraciones de los docentes del Área Sociopolítica del postgrado de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad San Buenaventura de Cartagena. Tanto la investigación como la formación adelantada por esta Escuela parten del presupuesto de que las variables estructurales determinantes del incipiente nivel de desarrollo humano en América Latina son de orden sociopolítico más que de tipo económico. Muchas fuentes, como la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y Caribe (CEPAL) y algunos estudios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la región, avalan esta premisa.

Por tal razón, la Escuela ha diseñado sus programas de formación sobre cooperación internacional para el desarrollo de América Latina y Caribe con un enfoque prevalentemente sociopolítico sin por eso excluir las variables económicas y técnicas. Al fin y al cabo la economía es una ciencia social. El desarrollo humano que la cooperación internacional promueve significa, en la perspectiva de Sen, ampliación de posibilidades de opción de individuos y de pueblos. Ahora bien, ampliar posibilidades de opción es ampliar libertades y capacidades de los individuos y de los pueblos para acceder a servicios, funciones y derechos. Tales libertades y tales capacidades se amplían sólo en condiciones de democracia incluyente capaz de construir instituciones de Estado social de derecho. Sólo en este modo se incide sobre la crónica desigualdad que hace de América Latina la región más inequitativa del mundo.

Así se pretende responder a la pregunta ¿Cuál cooperación internacional para cuál desarrollo en América Latina? Probablemente, una cooperación internacional que consolide la frágil institucionalidad democrática de la Región. Este propósito expresa el estrecho nexo entre cooperación, desarrollo y democracia que esta obra evidencia en todo su contenido, especialmente, en los dos primeros capítulos. Esta es la misma convicción que nos motivó, hace algunos años, a publicar el trabajo sobre la sostenibilidad social de la deuda externa en América Latina y El Caribe.

Con la publicación de este trabajo se quiere, además, dar un aporte a la concepción del desarrollo humano y de los derechos humanos como Bienes Públicos Regionales que requieren Políticas Públicas Regionales para proveerlos y tutelarlos. Se pretende proponer el enfoque de la Cooperación Internacional para el Desarrollo de América Latina y Caribe como una Política Pública Regional que se debe manifestar en una mayor horizontalidad del comercio, en una mayor integración para afrontar los problemas de inseguridad y narcotráfico, de inequidad, de desempleo, de contaminación ambiental, de baja calidad educativa y sanitaria. Estos deben ser percibidos como Males Públicos Regionales por combatir con políticas públicas de los Estados y con la Cooperación Regional para el Desarrollo como política pública común de todos los actores sociales y políticos.

Cuando la Comunidad Internacional avanza en la concepción de Bienes Públicos Globales, una macro-región como América Latina y El Caribe debe asumir que también los Objetivos de Desarrollo del Milenio en cuanto Bienes Públicos Globales, se declinan en Bienes Públicos Regionales y Nacionales. Así pues, la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo se complace en presentar esta publicación cofinanciada por la Cooperación Oficial Italiana mediante las ONG's COOPI-CISP-VIS y por la Conferencia Episcopal Italiana (CEI).

Gracias a los cofinanciadores y a los docentes que produjeron esta publicación.

Jairo Agudelo Taborda
Director Escuela de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Cartagena de Indias, Colombia

Marco internacional de la cooperación para el desarrollo

■ Jairo Agudelo Taborda*

Introducción

La Cooperación Internacional para el Desarrollo nace y se consolida como subsistema de las relaciones internacionales en la era del multilateralismo bipolar. Por tanto, hoy, en la postmodernidad, es oportuno colocar su estudio en el marco político de las relaciones internacionales y en el marco jurídico del Derecho Internacional. El marco de las Relaciones Internacionales da cuenta de las interacciones de los distintos actores (Estados, Organizaciones Internacionales, Multinacionales ONG's, e individuos) del actual sistema mundial; el Derecho Internacional reglamenta tales interacciones. Los principios que fundamentan estos marcos de referencia son:

- *Interdependencia de los Estados*, vigente desde la Conferencia de Yalta (1945) hasta hoy; pretende superar la unilateralidad beligerante de

* Doctor en Filosofía Política de la Universidad Lateranense de Roma y en Ciencias Políticas (Política Internacional) de la Universidad La Sapienza de Roma. Director de la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura de Cartagena (Colombia) en convenio con la Universidad de Pavía (Italia).

los anteriores sistemas nacidos en el Tratado de Westfalia (1648) y restaurado en la Conferencia de Viena (1815).

- *Corresponsabilidad diferenciada*, es decir, que las naciones son todas responsables ante los problemas globales pero en proporción a su capacidad de respuesta.
- *Solidaridad* que completa al clásico principio de reciprocidad, es decir que las relaciones internacionales deben estar guiadas por lo justo más que por lo lícito. Lo legal es la mínima expresión de lo justo.
- *Condicionabilidad política* de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) que prioriza, en el acceso a la AOD y a los demás mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo, a los países que mejoran en democracia y derechos humanos.
- *Pacta sunt servanda* a la base del derecho internacional público.

A partir de tales principios se puede hoy afirmar que existe un *derecho* y un *deber* de cooperación internacional entre los actores del Sistema internacional. Tal *derecho-deber* está consagrado en la Carta de la ONU en cuanto Tratado internacional jurídicamente vinculante por vía convencional para los 192 Estados que lo han ratificado y por vía consuetudinaria para los que no lo han hecho. Cooperar entre naciones es un deber legal pues está positivamente codificado. Cómo, cuándo, con cuánto y con quienes cooperar hace parte de los principios de corresponsabilidad, solidaridad y condicionabilidad política. Ahora bien, si hay un derecho y su respectivo deber de cooperar internacionalmente para el desarrollo, los principios mencionados hacen que la parte de deber recaiga prevalentemente (no únicamente) sobre los países más desarrollados y ricos. Así, los primeros (no únicos) titulares del derecho a la cooperación internacional para el desarrollo son los países en vía de desarrollo, especialmente los victimizados por la histórica colonización. Naturalmente, como ya se ve, tocaremos temas susceptibles de abierto debate en el terreno de lo político, lo legal y lo ético.

El objetivo de este breve ensayo es analizar la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y de su brazo financiero, Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), en el marco de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional público, examinando su eficacia como instrumento político para el logro de la paz y la seguridad mundial mediante la

promoción del desarrollo y los derechos humanos como está previsto en la Carta ONU (Art. 1).

La evolución de la CID ha tenido como documentos principales, después de la Carta ONU de 1945, la Declaración Universal de los derechos humanos y la Carta OEA de 1948, la Carta del Consejo de Europa del 1949, los Pactos del 1966 sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales, la Declaración sobre derecho al desarrollo 1986, Declaración de Rio de Janeiro sobre ambiente y desarrollo en 1992, Convenios de Lomé de 1975-2000, Tratado de Maastricht de 1992, Acuerdo de Cotonou 2000, Declaración del Milenio de 2000, Consenso de Monterrey de 2002, Declaración de Paris de 2005, Agenda de Acción de Accra en 2008, Tratado de Lisboa de 2009.

De hecho, el gran acuerdo mundial multilateral del 1945 se renovó en el 2000 mediante la Declaración del Milenio que establece objetivos con metas e indicadores medibles y verificables en un tiempo determinado (2015). Estos Objetivos de Desarrollo del milenio son:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre llegando en el 2015 a tener en el mundo el 50% de indigentes respecto al 1990.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH, el paludismo y otras pandemias.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Hoy podemos asumir que los objetivos concretos de la CID son los ODM y para ello se está incrementando la AOD. De hecho, el Consenso de Monterrey adoptó para la AOD el parámetro mínimo del 0.70% del PIB de los países más ricos del mundo miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Según el informe del CAD, en el 2009 los países miembros destinaron cerca de 120.000 millones de dólares para el logro de los ODM en el mundo. Esta

cifra representa la más alta en la historia de la CID no obstante la crisis y a pesar de que sólo cinco países del CAD han erogado más del 0.70% de su PIB: Noruega, Suecia, Luxemburgo, Dinamarca y Holanda.

1. Cooperación para el desarrollo y relaciones internacionales

1.1. Nociones Preliminares

Lógica y etimológicamente conviene distinguir los tres términos de la cuestión a tratar:

- a) Etimológicamente *cooperar* significa *operar con...*, es decir, actuar con otro u otros buscando un fin común. Es sinónimo de colaborar en el sentido de *laborar con...* En estos dos términos se basa la filosofía del cooperativismo que dio origen a las cooperativas como modo común de producción surgido en Rochdale (Inglaterra) en 1884 como respuesta al individualismo característico de la revolución industrial y del Estado liberal. Esta experiencia colectiva se extendió rápidamente por el resto de Europa y hoy es una forma universal de economía solidaria
- b) *Internacional*, significa *entre naciones* aunque usualmente se entiende como *entre Estados* confundiendo el término con el de *interestatal*. Hoy el concepto *internacional* hace referencia al sistema compuesto por una pluralidad de actores que incluye a los Estados. A ello se refiere, por ejemplo, el concepto de *relaciones internacionales*.
- c) *Desarrollo* es un término originalmente biológico que significa crecimiento de entes vivos. Luego fue adoptado por las Ciencias sociales, en especial por la Economía, para designar el progreso tecnológico y el crecimiento económico. Hoy el concepto desarrollo es polisémico y asume significados distintos según el sector al que se aplique. En este ensayo adoptamos la acepción integral del filósofo y economista hindú Amartya Sen (2000) de *desarrollo humano* como proceso de ampliación de libertades por parte de individuos y de pueblos. Este concepto se analizará y usará en el resto del ensayo.

En la expresión ***Cooperación internacional para el desarrollo*** encontramos los dos primeros términos (cooperación internacional) unidos al tercero (desarrollo) mediante el conector para que denota finalidad. De ahí se deduce que nuestro objeto de análisis es la ***cooperación internacional*** como medio con el que se procura un fin que en este caso es el desarrollo humano. Abordar la dimensión internacional de la Cooperación para el desarrollo desde lo político y lo jurídico comporta partir de la premisa de que ella es hija de los “sistemas institucionales de la modernidad” así llamados por Giddens en su obra *Consecuencias de la modernidad* (1994).

Las premisas hasta aquí planteadas nos llevan a afrontar la evolución de los conceptos y las prácticas de la cooperación y del desarrollo mediante el estudio de los paradigmas conocidos como *Monoeconomía y mutuos beneficios* de Hirschmann –de 1940 a 1950-, *Teoría de la modernización* de Rostow –de 1955 a 1965-, *Teoría de la dependencia* –de 1965 a 1975–, *límites del desarrollo y el sistema mundo de Wallerstein* –de 1975 a 1985–, *Consenso de Washington Vs. Desarrollo humano sostenible* --1990 al 2000– y *Objetivos de Desarrollo del Milenio* –del 2000 al 2015–.

Este proceso evolutivo del desarrollo desde la disciplina económica ha estado acompañado por una evolución político-jurídica de los conceptos y de las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo como medio para promoverlo. Tales conceptos y prácticas han experimentado etapas marcadas de política internacional, sobre todo entre Estados, pasando de relaciones de dependencia a relaciones de interdependencia y corresponsabilidad en busca de promover no cualquier tipo de desarrollo sino el desarrollo humano sostenible de individuos y de pueblos. Es decir, se asume que para un fin tan ambicioso como el desarrollo humano sostenible el medio idóneo es la cooperación internacional.

Todo esto se ha verificado en el ámbito de la evolución misma de los sistemas internacionales de la modernidad: unilateralismo, alianzas, bilateralismo, multilateralismo bipolar y multilateralismo unipolar. En tal óptica, los dos grandes traumas del siglo pasado (guerras mundiales) marcaron el ritmo y la calidad de la evolución de las instituciones políticas orientadas hacia la constitución de una Comunidad Internacional tal como la imaginó Emmanuel Kant en su obra *Para la paz perpetua* (1795). Tal intento de constituir

una comunidad internacional ha estado siempre presente en los anhelos de la humanidad. De igual modo, tal proyecto ha estado siempre unido al objetivo de la paz y la seguridad planetaria. Sin embargo, no siempre han marchado unidas seguridad y paz con la convicción asumida desde 1945 en la Carta de la ONU.

En síntesis, el objetivo general de una posible comunidad internacional es el de garantizar la paz y la seguridad mundial; su objetivo específico es la promoción del desarrollo y de los derechos humanos, su método es la cooperación internacional.

Naturalmente, la cooperación internacional nace como método para la convivencia pacífica entre naciones como lo contempla el Estatuto de la ONU (Art. 1). Progresivamente se va consolidando un estrecho nexo entre convivencia pacífica, desarrollo de las naciones y promoción de los derechos humanos. En este proceso, nacen las distintas escuelas y secuelas del desarrollo sumariamente citadas antes. Posteriormente, en los años 70, se elabora la teoría de los límites del desarrollo en torno a la grande pregunta: *¿Cuál es el tipo de desarrollo que puede garantizar una convivencia pacífica entre las naciones y un mejoramiento de la calidad de la vida en todas ellas, minimizando el impacto ambiental?*

El sistema internacional multilateral que nace con la institución de la ONU en 1945 ha cumplido 65 años intentando dar respuesta a esta pregunta. A esta podemos agregar la pregunta central de este capítulo: ***¿Cuál cooperación para cuál desarrollo?***

En esta síntesis asumimos que la creación de la ONU es el punto de partida de la CID. Así mismo, adoptamos al Plan Marshall como primer paradigma de Cooperación Internacional antes que la ONU diseñara y lanzara sus Planes decenales de desarrollo a partir del 1960.

La Cooperación Internacional para el desarrollo es, pues, uno de los instrumentos de los cuales la Comunidad Internacional se ha dotado para realizar el ***principio de solidaridad e interdependencia*** entre Estados, Naciones y Pueblos adoptado con el nacimiento del multilateralismo.

1.2. Instrumentos de solidaridad internacional

Existen diversos instrumentos relacionados con la solidaridad internacional, cuyos objetivos y actores varían de acuerdo al escenario que se presente. El Cuadro 1, exhibe los diferentes instrumentos empleados.

Cuadro 1. Instrumentos de solidaridad internacional

INSTRUMENTO	ESCENARIO	OBJETIVO	ACTORES
Asistencia humanitaria	Emergencia fase A	Garantizar la supervivencia de las poblaciones en situaciones de desastre	Estados, administraciones locales, CRI, ONU, ONG's
Rehabilitación	Emergencia fase B	Reestablecer las condiciones preexistentes al desastre	Estados, administraciones locales, OI, ONG's
Operaciones de mantenimiento de la Paz, OMP. Peace Keeping	Conflictos con acuerdo mínimo. Militar-Civil	Mantener las condiciones de paz posible en situaciones de conflicto	OI:ONU, OEA, UE, UA, OTAN.
Operaciones de construcción de la paz, OCP. Peace Building	Intervención en conflicto y postconflictos Militar-Civil	Crear las condiciones sociopolíticas y militares para construir o reconstruir la paz	OI:ONU, OEA, UE, UA, OTAN
Operaciones de imposición de la paz, OIP. Peace Enforcing	Intervención con la fuerza en casos de grave y sistemática violación de DH y de DIH como el genocidio y otros crímenes internacionales.	Imponer la paz y eliminar con la fuerza militar las condiciones de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y del DIH.	Organismos multilaterales:ONU, OEA, UA, OTAN
Observaciones y monitoreo	Violación sistemática de los DDHH	Hacer seguimiento puntual a situaciones vulnerables en materia sobre todo electoral y de derechos humanos	OI:ONU, OEA, UE, UA, Asean
Educación para el desarrollo	Países desarrollados y PVD	Sensibilizar a la sociedad civil y a la política sobre los modelos justos de desarrollo	Universidades, institutos de formación y de investigación, ONG's.
Comercio equitativo y solidario	Relaciones comerciales injustas y posibilidad de opción	Contribuir a frenar el desequilibrio de las relaciones comerciales entre el Norte y el Sur del mundo	Cooperativas, empresas solidarias, ONG's, OI, estados.
Cooperación para el desarrollo	Subdesarrollo y pobreza	Contribuir a eliminar las causas estructurales del subdesarrollo de los pueblos.	Estados, OI, ONG's, Empresas, universidades, administraciones locales

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Actores principales de cooperación internacional para el desarrollo

Como ya hemos dicho, la cooperación internacional para el desarrollo es el subsistema de relaciones internacionales conformado por las políticas y las acciones de los actores públicos y privados para promover el desarrollo humano sostenible en el mundo como camino necesario hacia la paz y la seguridad internacional. A tal fin, los actores de la comunidad internacional priorizan los países de renta per cápita baja y/o media (principio de condición económica) y a aquellos que construyen democracia y tutela de derechos humanos (Principio de condicionalidad política).

Los principales instrumentos de cooperación internacional para el desarrollo son: ayuda económica y financiera, ayuda humanitaria (emergencia y ayuda alimentaria), preferencias comerciales, cooperación técnica, cooperación científica y tecnológica. De estos instrumentos, el más conocido y usado es el de la ayuda económica y financiera que generalmente incluye la ayuda humanitaria y se conoce como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). El segundo instrumento es el de preferencias comerciales. El mejor ejemplo de preferencias comerciales es el de la Unión europea con sus 79 principales socios de CID agrupados en la categoría de Países de África Caribe y Pacífico (ACP) a los cuales reserva un *Sistema de Preferencias Especiales* en sus relaciones comerciales. De la misma manera USA reconoce preferencias especiales a los países andinos y centroamericanos mediante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y a través del Tratado de Preferencias Arancelarias para los Andinos (APTDEA) en cambio de un compromiso de esta región en la lucha antinarcoóticos.

Por lo tanto, la AOD constituye el instrumento financiero de la CID conformado por las transferencias de recursos de un país a otro o a una Organización Internacional. Tales recursos se caracterizan por tener una fuente oficial, promover el desarrollo humano del país destinatario y tener un componente no reembolsable no inferior al 25%. Por ello, hay dos categorías de AOD: *reembolsable* (créditos) y *no reembolsable* (donaciones).

Los datos estadísticos del flujo anual de AOD, los emite El Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que reúne los 30 países más industrializados del mundo entre los que están los mayores donantes de AOD (www.ocde.org). En los dos últimos años reportados (2008 y 2009) la AOD se ha estabilizado en cerca de 120.000 millones de USD por año, no obstante la crisis mundial del 2009.

Modalidades de CID

- Si la AOD se canaliza de país a país mediante los respectivos Gobiernos, se tipifica la *CID bilateral*.
- Si la AOD se canaliza a través de Organizaciones Internacionales, se trata de *CID multilateral*.
- Si la AOD se canaliza de gobierno local a gobierno local (Alcaldías, Gobernaciones), se trata de *CID descentralizada*.
- Si la AOD se transfiere entre países de renta per cápita media o baja, se denomina *CID Sur-Sur u horizontal*.
- Si la AOD se canaliza a través de un país receptor hacia un país tercero (destinatario final), se denomina *CID triangular*.

Los actores de la cooperación bilateral son los Estados representados, sobre todo, en sus gobiernos, sus administraciones locales (descentralizada) y en sus organizaciones no gubernamentales. Se calcula que el 75% del total de la AOD (105.000 millones USD, 2007) se canaliza por vía bilateral. Esta modalidad de cooperación se realiza, sobre todo, a través de las Agencias nacionales de Cooperación como GTZ (Alemania), JICA (Japón), USAID (Usa), MAE-DGCS (Italia), COSUDE (Suiza), AECI (España), ASDI (Suecia) y otras.

Los actores de la Cooperación multilateral. La CID nace en el *multilateralismo bipolar* de las relaciones internacionales. Por tal razón, las Organizaciones multilaterales han venido consolidándose como actores fundamentales de CID. Sin embargo, su peso es más cualitativo que cuantitativo dado que canaliza sólo el 25% del total de la AOD. Pero la CID nace afectada por el bipolarismo que dividía ideológicamente al mundo. Por tal razón nace enferma, como instrumento de la geopolítica en las dos áreas de influencia de los dos polos respectivamente. De ahí que surja una tercera vía del tercer

mundo en busca de una cooperación no ideologizada: Movimiento de Países No Alineados en 1961 (Mnoal hoy 117 países).

Las Organizaciones internacionales (multilaterales) que se ocupan de CID se pueden clasificar en *Financieras* y *no financieras*.

Organizaciones Multilaterales Financieras

- *El sistema de Bretton Woods* (USA 1944) conformado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. De estos dos, el primero (FMI) no es un clásico actor de CID y su financiación no hace parte de la AOD. Sin embargo, el FMI con sus acciones y sus políticas de asistencia financiera, influye en la determinación de las condiciones económicas donde operan los directos actores de CID. (www.imf.org).
- *El Banco mundial*, BM (www.bancomundial.org), en cambio, constituye el único banco global y el principal banco de desarrollo. Funciona como un grupo de organizaciones financieras multilaterales:
 - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
 - Asociación Internacional de Fomento (AIF).
 - Corporación Financiera Internacional (CFI).
 - Organismo Multilateral de Inversiones (OMGI).
 - Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI).

Desde 1978 el BM publica el *Informe sobre el desarrollo mundial* según el PIB per cápita e incluye temas como pobreza, políticas de desarrollo, ambiente, infraestructura, empleo, transición y otros. El sistema Bretton Woods se asocia a una visión liberal y neoliberal de la economía y del Estado y pretende mantener el equilibrio económico y financiero internacional previniendo y afrontando las crisis financieras.

- *Bancos regionales y subregionales de desarrollo*: Son instituciones financieras multilaterales de desarrollo y de inversión generadas por procesos de integración regional en África, Asia, América Latina y subregional en Caribe, Europa oriental, países árabes, países andinos y otros.

- Banco Africano de desarrollo (BAD). Creado en 1963 cuenta con 76 miembros (no sólo africanos) y tiene sede en Abidján (Costa de Marfil).
- Banco Asiático de Desarrollo (BASD). Creado en 1966 tiene 56 Estados miembros (no sólo asiáticos). La sede está en Manila (Filipinas).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Es el mayor y más antiguo banco regional de desarrollo. Representa la principal fuente de financiación multilateral para el desarrollo de América Latina y Caribe. Creado en 1960 como respuesta a la insuficiencia del Banco Mundial. Tiene sede en Washington (USA). Tiene 26 países miembros prestatarios de la región que representan el 50,02% del poder de voto decisorio.

Posee el mandato de destinar 50 por ciento o más de sus operaciones y 40 por ciento o más de sus recursos a programas que promuevan la equidad social y se dirijan a los pobres. Veintiuno de los 47 países miembros del BID son no prestatarios, lo que significa que los mismos pueden brindar apoyo financiero, ya sea en forma de capital integrado como en cuanto a las suscripciones de capital, y tienen representación de voto en la Asamblea de Gobernadores del Banco y el Directorio Ejecutivo, de acuerdo con sus suscripciones de capital. Los países miembros no prestatarios del BID incluyen a Estados Unidos, Canadá, Japón, Israel, República de Corea y 16 países de Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

De su propia página web (www.iadb.org), tomamos textualmente las cinco cosas que se deben saber acerca del BID:

- El BID otorga más recursos financieros que ninguna otra institución financiera regional cuyos propietarios son gobiernos.
- El BID financia en su totalidad un amplio programa de condonación de deuda.
- Los países que reciben financiamiento del BID también poseen la mayoría de las acciones.

- El BID tiene más de 600 proyectos en su cartera.
- El BID ha priorizado el desarrollo social, la pequeña empresa y la integración regional.

Otras entidades

En América Latina existe también la ***Corporación Andina de Fomento, CAF*** como institución financiera multilateral, que presta distintos servicios bancarios a clientes de los sectores público y privado de sus 17 países miembros de la región (accionistas). Creada en 1970 con sede en Caracas, la CAF actúa mediante la movilización de recursos financieros desde los mercados internacionales hacia América Latina. La Corporación está comprometida con el desarrollo sostenible y la integración regional, pilares de su misión como lo expresa su Web: www.caf.com

Recientemente en Suramérica (2007) por iniciativa de Venezuela, se ha creado el Banco del Sur. Los fundadores del Banco del Sur son Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela con la sucesiva adhesión de Colombia. Tiene como objetivos: (1). “fortalecer la integración, reducir las asimetrías y promover la equitativa distribución de los recursos”; (2). “financiar el desarrollo económico y social en forma equilibrada y estable, haciendo uso del ahorro intra y extra regional” de los países de la Unión Suramericana (UNASUR). Aunque no es de carácter regional sino universal, por su *modus operandi* podemos incluir aquí el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) del sistema ONU creado en 1974 en el marco de la Conferencia mundial sobre la alimentación. Tiene sede en Roma y 160 países miembros. Las instituciones multilaterales financieras lanzaron en el 2000 la iniciativa HIPC o Países más endeudados y más pobres. Se trata de reducir la deuda externa de los 41 países más pobres y más endeudados del mundo a un nivel considerado “sostenible” mediante la condonación de deuda hasta un 80%. Esta campaña ha involucrado a todos los actores de CID.

Organizaciones multilaterales no financieras

Ofrecen cooperación técnica, donaciones a proyectos, ayuda humanitaria y alimentaria. Se trata, en su mayoría, de Institutos especializados, Agencias

y programas del sistema de la ONU. A este grupo pertenecen también las instancias de debate y formulación de políticas y estrategias de cooperación internacional que orientan la acción de los demás actores de CID y de AOD. El mejor ejemplo de esta categoría es el Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Es la máxima organización multilateral y la única con carácter geográfico universal y temático general. Tiene el mandato de garantizar la paz y la seguridad mundial mediante la promoción del desarrollo y los derechos humanos a través de la CID. La ONU debe cumplir su mandato en ausencia de un Gobierno mundial. Lo relativo a la seguridad mundial está en manos del Consejo de Seguridad cuyas resoluciones son de obligatorio cumplimiento. Lo relativo al desarrollo social y los derechos humanos es competencia del Consejo Económico y Social (ECOSOC) del cual dependen todos los Programas, las Agencias y los Institutos especializados. Las recomendaciones del ECOSOC no tienen carácter obligatorio. La instancia deliberativa de la ONU es la Asamblea general y su ejecutivo está a cargo del Secretario general.

La acción de desarrollo que realizan las Agencias especializadas de la ONU es sobre todo de cooperación técnica y algunas donaciones a proyectos. Los programas ONU se ejecutan preferentemente a través de gobiernos pero se atribuye un rol importante a las ONG's muchas de las cuales cuentan con *estatus consultivo* ante la Organización.

La ONU sufre aún de los influjos de la política mundial persistentemente ligada a los intereses de los Estados y de las confrontaciones entre ellos (Norte-Sur, Oeste-Este.) Sin embargo, es el máximo escenario de propuestas globales para los grandes problemas del desarrollo humano mundial. El sistema ONU cuenta también con un conjunto de Comisiones Económicas Regionales en: Europa, Asia Occidental, Asia-Pacífico, África, América Latina y Caribe. De estas, la más influyente en su propósito de promover el desarrollo regional ha sido la Comisión económica para América Latina y Caribe (CEPAL).

Principales Agencias, Programas, Organizaciones e Institutos especializados de la ONU para el desarrollo humano:

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.
- Programa Mundial de Alimentos, PMA.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA.
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, FAO.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Organización Mundial de la Salud, OMS
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO.
- Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, HABITAT
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ACNUDH.

La Unión Europea (UE)

Organización multilateral de carácter regional pluritemática. El sistema de CID comprende las políticas y acciones de promoción del desarrollo realizadas por sus Estados miembros (27) y por su órgano multilateral de política exterior (Comisión Europea). La UE es el principal actor multilateral de CID tanto en cantidad de AOD (60% del total) cuanto en calidad de políticas, estrategias y negociación (relación de socios). Sin embargo, La CID de la UE sufre aun de una ausencia de política exterior común de la Unión (PESC).

La UE tiene un grupo de socios privilegiados en su relación de CID. Se trata de los 79 países de África, Caribe y Pacífico (ACP) que sufrieron los mayores rigores de la colonización de los países miembros fundadores de la CEE y luego de la UE. Tal relación se negocia desde el 1963 mediante el Tratado de Yaoundé, luego devenido Tratado de Lomé (1975-2000) y desde el 2000, Acuerdo de Cotonou. La relación se basa en el reconocimiento de *Preferencias comerciales especiales de la UE* a los países ACP. La UE coopera con las demás áreas del mundo a las cuales considera socios terceros respecto a los ACP.

La calidad de la CID de la UE está determinada, sobre todo, por el **Tratado de Maastricht** (1992) que funda la UE (respecto a la CEE) y que define la CID de la UE como **Complementaria a la CID de sus países miembros**. La CID de la UE, según el Tratado de Maastricht, tiene como objetivos:

- Desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y en especial de los más desfavorecidos.
- Inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial.
- Lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Para la UE, la política de desarrollo contribuirá, además, al objetivo general de la consolidación de la democracia y del estado de derecho. Así mismo, tendrá como objetivo el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (Art. 130 U.1-U.2).

La Unión Europea es el principal actor mundial de solidaridad internacional mediante su estrategia denominada Asistencia Exterior. Esta estrategia general se especifica en dos grandes frentes:

1. Cooperación para el desarrollo: Europaid.
2. Asistencia humanitaria: ECHO.

Estos dos frentes se atienden mediante dos programas:

- a. Geográfico o regional: África, Caribe y Pacífico (ACP), América Latina y Asia (ALA), Mediterráneo (MEDA), Comunidad de Estados Independientes (TACIS), Polonia, Hungría y otros de Europa Oriental (PHARE), Balcanes (CARDS).
- b. Temático. Democracia y derechos humanos, ambiente, Cohesión social, Desarrollo humano sostenible.

El órgano de la UE que realiza la Asistencia Exterior en general y la Cooperación para el desarrollo, en particular, es la **Comisión Europea** (CE). Desde 2001 la CE tiene dos Direcciones Generales (DG) programáticas, una oficina operativa y 7 instrumentos:

- DG DEV (Desarrollo) para ACP
- DG RELEX: las demás regiones (excepto IPA) incluida AL
- OCID EUROPEAID

Los instrumentos que se emplean son:

- ACP: Acuerdo de Cotonou y Fondo Europeo de Desarrollo (FED)
- Acuerdo de cooperación con Países Industrializados, ACI
- Instrumento de Cooperación para el Desarrollo: AL, ASIA, ÁFRICA SUBSAHA
- IPA: Instrumento preadhesión UE
- IEVA: Instrumento europeo Vecindad y Asociación (Europa Oriental, Mediterráneo, Medio Oriente)
- Instrumento promoción democracia y DH
- Estabilidad y seguridad nuclear.

Cooperación Unión Europea-América Latina (UE-AL)

Desde 1999 se adoptó el sistema político de Cumbres birregionales como instancias de negociación de la CID UE-AL. Los actores son: por una parte, el Grupo de Río que representa a América Latina y Caribe; y, de otra parte, la UE:

- 1999 RÍO DE JANEIRO: Asociación estratégica ALC-UE
- 2002 MADRID
- 2004 GUADALAJARA
- 2006 VIENA: Asociación UE-CAN y UE-Centroamérica
- 2008 LIMA: al 2010 Asociación Estratégica permanente ALC-UE + UE-CAN + UE-CA + UE-Mercosur
- 2010 MADRID: En el que se logró el Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica; Acuerdos multipartes UE-Colombia y UE-Perú, entre otros. Sin embargo, no se logró aún la esperada “Alianza estratégica birregional.

En este marco birregional el sistema se ha dotado de un REGLAMENTO CID UE-AL que incluye:

- DEP: Documento estratégico País
- DER: Documento estratégico por Región
- DESR: Documento estratégico por subregión: CAN, MERCOSUR, Centroamérica, AEC

Además, desde el 1993 con el programa *Al-Invest* de cooperación económica entre empresas, se inician los *Programas regionales* UE - América Latina. A este se agregan progresivamente:

- *Alis* para la sociedad de la información,
- *Alure* para la energía,
- *Urbal* para el desarrollo urbano,
- *Eurosocia* para la cohesión social y
- *ALFA* y *ALBAN* para la educación superior y la investigación.

Desde el inicio de la negociación birregional (1999) de la CID UE-AL, se han concordado como prioridades:

- Apoyo a procesos de democratización y de tutela de derechos humanos. Refuerzo institucional.
- Apoyo a procesos de integración regional.
- Promoción de la educación superior de excelencia.
- Promoción de la capacidad productiva, en particular de microempresas.
- Lucha contra el narcotráfico.

2. Aspectos de política internacional

2.1. La política internacional como objeto de estudio (Escuelas)

Con la consolidación de los Estados nacionales (Westfalia 1648) y con el surgimiento de un tejido de relaciones entre ellos, se evidencia la necesidad de un estudio científico de la política Internacional. Esta disciplina es reciente (1919) y se ha desarrollado, en síntesis, mediante cuatro escuelas:

La **Escuela liberal** de Alfred Zimmern y Woodrow Wilson que centra su enfoque de las relaciones internacionales basada en la *natural armonía de intereses de los Estados*. Esta armonía se rompe (conflictos) cuando los Estados se relacionan maximizando la particularidad de sus intereses aisladamente considerados. Para reconstruir la natural armonía de intereses se requieren instituciones y normas comunes que puedan garantizar el logro de la Paz y la Seguridad Mundial. Esta Escuela, que dio origen a la Sociedad de Naciones en 1919, fue llamada Utópica por su opuesta Escuela realista que la consideraba poco científica al preocuparse más por cómo deberían ser las relaciones internacionales que por cómo ellas son en la realidad.

La **Escuela realista**, opuesta a la Liberal, afirma la *natural conflictualidad de intereses de los Estados*. En las relaciones internacionales cada Estado busca maximizar sus propios intereses que están por naturaleza en competición con los de los demás Estados. Dado que los Estados se encuentran en una condición natural de anarquía (ausencia de gobierno), para ellos el primer interés en competición es el de la seguridad mediante la autodefensa. Los intereses de los Estados no sólo no son naturalmente armónicos sino que, además, no se pueden armonizar. La única manera de evitar el conflicto es a través de un equilibrio de fuerzas como se verificó en la Guerra fría. Su máximo teórico es Hans Morgenthau, en su obra "Política entre Naciones: La lucha por el poder y la paz publicada en 1948.

La **Escuela Neorrealista** de Waltz acepta los postulados de la Escuela Realista pero reconoce la posibilidad de armonizar los intereses de los Estados naturalmente conflictivos. Aplicando la teoría de los juegos explica que las relaciones internacionales no necesariamente constituyen un

campo de juego a suma cero (competitivo) sino también a suma variable (cooperativo).

El Neoliberalismo de Robert Keohane surgió en los años 80 como una respuesta liberal al realismo. Los neoliberales coinciden con los realistas en que los países actúan por sus propios intereses, pero creen que las naciones pueden cooperar porque hacerlo es positivo para la consecución de sus intereses y objetivos mediante regímenes internacionales interdependientes. El mejor instrumento de Relaciones Internacionales es el libre comercio en un mercado federado. A esta Escuela se le conoce también como *institucionalismo constructivista y teoría de los regímenes internacionales*.

Con los dos traumas de la primera mitad del siglo XX y la sucesiva descolonización, el mundo se vuelve más complejo. La paz y la seguridad ocupan el centro de las aspiraciones de las naciones. A esta complejidad no logran responder las escuelas citadas. Nace así la Escuela Cosmopolita o Institucionalista inspirada en la *Paz perpetua* de Kant (1795) y en el reciente institucionalismo constructivista de Keohane. Tal vez han sido Robert Keohane (1988) y Robert Axelrod (1996) quienes mejor han intentado responder a la pregunta por qué y cuando conviene cooperar entre naciones? Para ello han usado la teoría de los juegos en el que la cooperación se tipifica como un juego a suma variable y no a suma cero como en la competición pura. En el juego a suma variable las naciones eligen racionalmente la solución más conveniente a sus intereses sin necesariamente anular los intereses de los demás jugadores. Se trata, entonces, de una pluralidad de ganadores aunque no todos ganen igualmente. Esta es la esencia del multilateralismo. De tal modo que se puede cooperar por:

1. Convergencia de intereses de una nación con los de otra nación u otras naciones. Estos intereses pueden ser económicos, políticos, culturales e incluso militares o relativos a la seguridad.
2. Sensatez económica pues si es cierto que los Estados toman sus decisiones racionalmente y por propia conveniencia, la mejoría de las condiciones de vida de muchos habitantes del planeta genera una mayor clientela con capacidad de adquisición de los productos del mundo industrializado incrementando la demanda mundial de bienes

y servicios que genera un círculo virtuoso en el que todos ganan, así sea marginalmente.

3. Un sentido de obligación ética de solidaridad y de justicia global. Un ejemplo no declarado de esto puede ser encarnado por la Unión Europea al elegir a sus ex-colonias agrupadas en los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) como socios preferidos de su cooperación para el desarrollo. Podría interpretarse como una especie de justicia reparativa.

2.2. Del Estado nación a la comunidad de naciones

En la historia de la humanidad se ha conocido una vasta gama de modalidades y dimensiones de organización de las sociedades. Desde la horda, el clan y la tribu pasando por los Imperios del Tigris-Eufrates y de las Américas precolombinas, las *ciudades-estado* de los griegos, el Imperio romano, la sociedad de feudos, el Estado nacional hasta la sociedad de naciones de hoy.

Pero podemos decir que desde la aparición del Estado nacional en el 1648 con la Paz de Westfalia hasta la Conferencia de Yalta en el 1945 predominó el escenario de las relaciones entre los Estados como soberanos absolutos. En el 1945 con la creación de la ONU, los Estados pasan a ser soberanos relativos decidiendo libremente ejercer de otra manera una parte de su soberanía.

De hecho, Westfalia había introducido el concepto moderno de Estado-Nación revolucionando la relación entre política y religión. El principio fundamental es el de la *soberanía estatal*. La religión de un territorio la determina el soberano de ese territorio y no una autoridad externa. Los elementos constitutivos del Estado-Nación son: un pueblo, un territorio y un gobierno soberano sobre dicho pueblo y territorio. Tal unidad tiene un estatus legal que otros actores de la escena mundial no poseen y que se sintetiza en el principio *el Estado no reconoce superior*.

Si bien este principio consagra la autonomía de los Estados, crea un sistema internacional anárquico. Una galaxia de absolutos. Cada Estado tiene el uso exclusivo de la fuerza interna y externamente. Surge el problema de la seguridad pues cada estado tiene su seguridad basada en su capacidad de autodefensa. Así que la seguridad de un estado es casi siempre la inseguridad de los demás.

ridad de otro. La autodefensa determina y contamina la relación entre los Estados. Así que en la base de toda relación entre Estados se encuentra el **dilema de la seguridad**. Este esquema determinó las relaciones de autodefensa y de conquista desde Europa hacia el resto del mundo. En el 1500 los Estados europeos controlaban el 7% del territorio mundial. En el 1914 ya controlaban el 84%.

El Estado, entonces, es una abstracción legal con instituciones (gobierno) que administran un área territorial y la población que reside en tal territorio. Se introduce también el principio de *igualdad jurídica de los Estados*. Todos los Estados son iguales ante la ley. Esto genera la centralidad del Derecho Internacional. Continúa el proceso de institucionalización del Estado-nación con los *Bill of rights*, la independencia Usa (1776) y luego con la Revolución francesa (1789) como máxima expresión de la filosofía contractualista de Locke, Rousseau, Hobbes y la división de los poderes de Montesquieu. De la segunda mitad del 1880 hasta la Revolución bolchevique se enriquecen las instituciones nacionales con el florecer de constituciones laicas (Rusia, Méjico) pero se fortifica la galaxia anárquica de Estados nacionalistas que termina provocando las dos Guerras Mundiales.

En el largo período desde Westfalia (1648) que pone fin a la Guerra de religiones de treinta años y el Tratado de Yalta finalizando la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre los Estados nacionales son casi exclusivamente beligerantes. Podemos decir que el instrumento principal de relaciones internacionales fue la guerra atenuada sólo parcialmente por el comercio como segundo instrumento. El escenario fue siempre de desorden internacional anárquico basado en la autodefensa que estimula los ímpetus expansionistas.

2.3. Del bilateralismo al multilateralismo

De la primera guerra mundial surge el intento de pasar del uni- bilateralismo al multilateralismo de las relaciones internacionales. Se crea la Sociedad de Naciones (1919) con el fin de garantizar la paz y la seguridad pero el peso de los Estados nacionales es aún fuerte y lleva el mundo a la segunda guerra y sus holocaustos en la civilizada Europa, centro del dominio mundial. La voluntad de reconstruir imperios expansionistas basados en la propia supe-

rioridad militar y étnica (nazi-fascismo) como Estado-Nación es derrotada por una alianza multinacional. La *política del horror* abre el paso a una nueva era. El sistema anárquico de islas absolutas con la exclusividad del uso de la fuerza interna y externa y con una intocable jurisdicción doméstica revela todos sus límites y riesgos. Entra en crisis el sistema mundial basado en el principio de *Estado nacional soberano absoluto*.

Queda claro que para prevenir y evitar la guerra y para garantizar la paz y la seguridad mundial se requiere un pacto político de convivencia entre las naciones así como las pequeñas sociedades se rigen por un pacto social como lo concibieron Locke, Hobbes y Rousseau. Cada Estado renuncia a ejercer aisladamente parte de su soberanía y decide coejercerla en órgano colectivo mediante un contrato (Tratado). Nace así la Organización de las Naciones Unidas con la Carta de San Francisco del 1945. Se pasa del unilateralismo y bilateralismo (alianzas de poder) al multilateralismo relacional. De la dependencia a la interdependencia pacífica. El propósito fundamental de la ONU es Mantener la paz y la seguridad mundial. Para ello adopta un método que es el de la solución pacífica de las controversias y sobre todo *la prohibición del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (art. 2.4 Carta ONU)*. Sin embargo, las relaciones siguen siendo dominadas por los intereses de los Estados y sus políticas exteriores así lo demuestran. Cada Estado implementa su propia política exterior buscando maximizar sus intereses económicos y comerciales en la escena mundial. La alianza que había derrotado al nazi-fascismo se divide según dos visiones políticas y económicas del mundo. Se crean los dos bloques con sus respectivas áreas de influencia política entre capitalismo de Occidente (USA-Europa) y socialismo de Oriente URSS-Asia-Medio Oriente). Se trata de un Multilateralismo bipolar que se traduce prácticamente en otro modo de bilateralismo diplomático dado que los tomadores de decisiones siguen siendo dos actores (USA-URSS). Cada polo confía en el propio poder temiendo el desconocido poder del otro. Esto explica el rol determinante de los servicios secretos y del espionaje que ha enriquecido y/o envilecido la filmografía mundial. Cada polo crea su propio aparato militar de seguridad (OTAN 1949 y Pacto de Varsovia 1955). Pero aun así se negocia y se dialoga para, en el temor, garantizar la seguridad planetaria. Se había pasado de la

política del horror (*Primera y Segunda Guerra Mundial*) a la política del temor (*Guerra Fría*). Para llegar hoy a la política del terror (*Guerra preventiva*).

En los años 60 la escena mundial se enriquece de actores con el proceso de descolonización de los países africanos y asiáticos. Surgen nuevas relaciones y nuevas exigencias. Promovido por la India de Nehru, Egipto de Nasser y la Ex - yugoslavia de Tito se crea la alianza de los *países no alineados* respecto a los dos bloques, que en su mejor momento llegó a agrupar a 113 países (hoy son 53). En 1964 los Países en Vía de Desarrollo forman el Grupo de los 77 (hoy cuenta 133 países).

En este contexto, Latinoamérica sufre el peligroso juego de las áreas de influencia y la política del temor se traduce en prácticas de horror nazi-fascista para asegurarse el control como área de influencia. Los años 60 representan el ápice de la tensión bipolar. Con el triunfo de la Revolución cubana (1959) Latinoamérica y Caribe se convierten en laboratorio caliente de la guerra fría. En el 1962 la crisis de los misiles soviéticos en Cuba pone en jaque al mundo. La crisis fue, por fortuna, hábilmente manejada por Kennedy y Kruschev. Pretextando el temor a la difusión del comunismo en su más cercana área de influencia Usa restaura la Doctrina Monroe y elabora la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) basada en el concepto de “enemigo interno” que llegó a legitimar la práctica de la tortura y la desaparición física del adversario político. Inaugurada con el golpe militar del 1964 en Brasil y cerrada en el 1988 con la derrota de Pinochet en su referendo. La DSN entrega el poder político a las dictaduras militares en el continente (salvo algunas excepciones) que producen el escalofriante fenómeno de los *desaparecidos*. En el 1989 los alemanes orientales derriban el muro divisorio del mundo que había sido creado en Berlín. El reformista Gorbachov lo permite y en 1991 se disuelve totalmente la URSS naciendo la Comunidad de Estados independientes. Con ella se disuelve también el Pacto de Varsovia. La OTAN hubiera tenido que disolverse y en cambio empieza a cooptar a los países del Este.

Con la caída de los bloques en el 1989 salta también la dosis de seguridad internacional garantizada por la guerra fría y nacen y se difunden los conflictos internos que generan migraciones masivas tanto en los ámbitos nacionales

como a escala internacional. Tales migraciones tienen causa económicas y políticas y adquieren dimensiones cada vez mayores llegando a ser vistas ellas mismas como amenaza a la seguridad mundial. El incremento de las desigualdades y de la difusión de la pobreza en algunas áreas del mundo se suma a viejas causas políticas que siguen desestabilizando el mundo como la causa Palestina que se agudiza cada vez más a partir de la creación del Estado de Israel (1948), luego con las sucesivas guerras e intifadas hasta hoy.

El triunfo de la *visión occidental del mundo y su política* prometía un refuerzo del multilateralismo democrático y pacifista. Sin embargo no fue así. Poco después Irak invade Kuwait y Usa logra hacerse autorizar por la ONU para guiar una coalición contra Irak. Además de volver al permanente riesgo de guerra entre Estados se multiplican los conflictos entre facciones políticas, étnicas y religiosas dentro de los Estados. La misma Europa asiste al dramático conflicto entre las repúblicas de la ExYugoslavia y luego a la tragedia del Kosovo. Así mismo, explota el conflicto interétnico en los Grandes Lagos (Rwanda y Burundi) que motivan la creación de los Tribunales penales *ad hoc*. El continente africano es escenario de otros grandes conflictos como exZaire, Liberia y Sierra Leona y últimamente en Sudán. A estos conflictos la Comunidad Internacional genera respuestas inadecuadas y entrega peligrosamente su mandato fundamental de restablecer la seguridad mundial a otros organismos no democráticos y de carácter militar como la OTAN. La misma ONU viola con frecuencia su propio estatuto. Esto evidencia la insuficiencia de los instrumentos internacionales para responder al nuevo cuadro clínico planetario. Usa aprovecha tal vacío y se repropone como único gendarme del mundo iniciando así un proceso de frenada del multilateralismo que venía tomando fuerza. Esto representa, un freno también, a la evolución de la política internacional y del derecho internacional público que había dado vida a múltiples tratados, muchos de ellos constitutivos de Organizaciones Internacionales con carácter democrático como la Organización de Estados Americanos, la Liga de Países Árabes, el Consejo de Europa, la Comunidad Económica Europea que evolucionaría en UE (1992), la Organización para la Unidad Africana (OUA 1963) que evolucionaría en UA (2000), Association of Southeast Asian Nations (Asean, Bangkok 1967), el Acuerdo de Heksiniki (1975) que se convertiría en Organización para la Cooperación y la Seguridad europea Ocse (1989), y otras. Esta galaxia de actores regionales se agrega al

universo de las agencias, institutos especializados y programas especiales del sistema ONU y al sistema de Bretton Woods del 1944 (BM y FMI).

Este orden político mundial basado en el multilateralismo y que evolucionaba hacia el multipolarismo sufre una brusca frenada. Los actores se encuentran ante un nuevo y peligroso reto unipolar que puede hacer involucionar a todo el sistema fatigosamente construido. *¿Cómo garantizar la paz y la seguridad planetaria en este nuevo escenario sin favorecer un monopolio estatal?*

Sabemos bien que no existe una sola percepción de la paz y de la seguridad. Existe cuanto menos una paz blindada con la fuerza que garantiza el orden y una paz con justicia internacional, democracia y derechos humanos como anhelo en construcción. *¿Cómo reforzar el multilateralismo recién nacido y ya tempranamente puesto en crisis por una potencia? ¿Cómo sostener la triangulación entre crecimiento económico, cohesión social y democratización?*

Entre los intentos de respuesta por parte de las distintas escuelas de relaciones internacionales, focalizamos la Escuela cosmopolita de Habermas, Rawls y la Escuela constructivista de Keohane. En estrecha síntesis podemos decir que tales escuelas, a pesar de sus diferencias, concuerdan en que la Carta de la ONU contiene ya los principios fundamentales del Nuevo Orden Político Internacional y del Nuevo Orden Jurídico Internacional. Tales principios constituyen el germen de lo que podría devenir en una Constitución política mundial fortalecida con la evolución del Derecho Internacional. Se trata del marco político y jurídico del Nuevo Orden Internacional.

Por desgracia el avance del multilateralismo y del derecho internacional público aplicado sobre todo a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (*Ius in bello*) sufre una abrupta frenada con las medidas tomadas a partir del atentado a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001. De hecho, Usa emana el documento “La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América” que no sólo recorta las libertades fundamentales de los ciudadanos estadounidenses sino que extiende tales límites al entero universo. La idea de que tal atentado es contra toda la comunidad internacional parece legitimar a los Estados Unidos para perseguir el terrorismo y los “Estados canallas” en cualquier lugar y con

cualquier método. Esto significa cancelar el avance del Derecho Internacional y los aportes de convivencia iniciados con la ONU y reforzados por las otras Organizaciones Internacionales como la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea. Sobre todo, viola la prohibición del uso de la fuerza para afrontar las crisis internacionales (art. 2.4 Carta ONU). Según la “Doctrina Bush”, el apoyo al terrorismo internacional y la posesión de armas nucleares y químicas de destrucción masiva configurarían amenazas tan graves a la seguridad internacional que legitimarían una acción militar contra un Estado, incluso antes de que tuviera lugar un ataque contra el pueblo o el territorio USA.

Es así como se introduce la “Doctrina de la guerra preventiva” condenada por el Derecho Internacional. Despoja al Consejo de Seguridad de la ONU de su facultad de decidir las medidas que se adoptan en caso de amenazas a la paz mundial en sintonía con la Carta ONU y con el Derecho Internacional y, prácticamente, otorga tal facultad a la OTAN. USA decide combatir el terror con el terror, generando así una cadena de violencias sin fin y desconociendo las prescripciones del sistema mundial para combatir el terrorismo en el marco del Derecho Internacional¹. Es la *política del terror* que expone el mundo a una guerra étnica o religiosa entre Occidente cristiano y Oriente musulmán. Esta representa de por sí la más grande amenaza a la paz y a la seguridad mundial. El único caso en el que el Derecho internacional permite el recurso a la fuerza por parte de un Estado contra otro es por legítima defensa y a condición de que sea inmediata, legítima y proporcional a la agresión sufrida.

2.4. Hacia un nuevo orden político internacional o Gobierno Mundial

La historia enseña que no es posible la paz y la seguridad mundial si no se garantiza un mínimo humano de justicias nacionales y de justicia internacional. El rico pero insuficiente sistema de búsqueda de la justicia internacional se había reforzado en los años 90 con la creación de los tribunales penales para los crímenes en Ruanda (1993) y en ExYugoslavia (1994). Este

¹ Ver Resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra el terrorismo).

proceso ha llevado a la Comunidad Internacional a dotarse de una Corte Penal permanente con el Estatuto de Roma del 1998 que entra en vigor en el 2002 con la ausencia, entre otros, de USA y China.

Las negociaciones del Estatuto de Roma (1998) y del Protocolo de Kyoto (1997) pusieron en evidencia el hecho de que sólo la UE ya unificada monetariamente podría atenuar el unipolarismo ascendente en la medida en que completara su integración con una política exterior común (Pec). Las frecuentes parálisis del Consejo de Seguridad ante graves crisis ha evidenciado la necesidad de una reforma de la ONU a partir de la eliminación del derecho de veto para sus 5 miembros permanentes: Usa, Gran Bretaña, Rusia, Francia y China. Muchas han sido las propuestas de reforma de un sistema obsoleto con 65 años. Durante su mandato como Secretario General, Boutros Ghali había diseñado un ambicioso proyecto de reforma que contemplaba la participación de las sociedades civiles a la Asamblea General y una progresiva inclusión en las instancias decisorias en sintonía con el preámbulo de la Carta que se refiere a los pueblos (y no a los Estados) de las Naciones Unidas como sujetos de la Carta misma.

En síntesis, me atrevo a decir que la única vía para garantizar la paz y la seguridad mundial mediante relaciones de cooperación entre los Estados radica en la institución de un Gobierno Mundial democrático supranacional y supraestatal (por encima de los Estados nacionales). La ONU podría evolucionar en esta perspectiva o podría crearse un nuevo órgano confederal de federaciones regionales integradas como lo contempla el cosmopolitismo de las relaciones internacionales. Para que sea la ONU la que se asume este rol, debería pasar de ser un Club de Estados poderosos a ser una instancia de gobierno mundial con órganos democráticos de los tres poderes, con el monopolio legítimo del uso de la fuerza, con instituciones de orden público como la policía internacional prevista por la Carta (art. 43-45) y con autonomía de decisión y de acción frente a las crisis graves. Esto le permitiría cumplir con el capítulo VII de la Carta instituyendo operaciones de *Peace Keeping*, *Peace building* y *Peace enforcing*.

La Comunidad Internacional debe reconocer y aplicar el ordenamiento jurídico internacional en evolución incluyendo la Corte penal internacional.

En fin de cuentas existe ya lo que podría definirse la constitución política mundial que para el cosmopolitismo constructivista está formada por: - la Carta ONU, los dos Pactos internacionales sobre derechos humanos, el Tratado contra el genocidio, el Tratado contra la discriminación étnica, el Tratado contra la discriminación de la mujer y el Tratado sobre derechos de la infancia.

El gobierno mundial tendría una tal autoridad legitimada que haría que la guerra fuese más cara que la paz y que producir contaminando o explotando socialmente fuese más caro que aplicar la cláusula social o producir limpio. Tal gobierno crearía el Tribunal permanente del ambiente que aplicaría, mediante multas, el principio *Quien contamina paga*.

En práctica, el camino por recorrer es el del fortalecimiento del multilateralismo de integraciones regionales como la Unión europea, la Unión africana y el actual proceso en curso en Latinoamérica.

Hoy tenemos un cuadro internacional conformado por un único polo que se propone él mismo como árbitro mundial con su ejército y con la OTAN. El único actor internacional que puede neutralizar su monopolio de la fuerza es la Unión europea como portadora de los grandes valores democráticos como el Estado social de derecho, los derechos humanos y la cooperación internacional. Mientras Usa intenta debilitar a la ONU, la UE promueve su reforma en clave democrática, pacifista y eficiente en la promoción del desarrollo social y los derechos humanos. En síntesis, la esperanza de un Nuevo Orden Político Internacional depende en buena medida de la adopción de una política exterior común (PEC) por parte de una UE cada vez más amplia y sólida.

Naturalmente los Países en desarrollo deben hacer su propia tarea mejorando sus democracias, reforzando las alianzas multilaterales regionales y dotándolas de mayor peso político. Para Latinoamérica esto significa apoyar el proceso de unión entre la CAN y el MERCOSUR que da origen a UNASUR; significa, por ejemplo, negociar multilateralmente (no bilateralmente) los tratados comerciales con los gigantes del Norte del mundo.

Por otra parte, en el actual cuadro mundial persiste la situación de humillación a los países musulmanes con la política petrolera agravando el riesgo de proliferación de escenarios de imprevistas manifestaciones de terror. Es urgente evitar que el auto-nombrado “gendarme del mundo” siga respondiendo al terror con el terror como se está efectivamente verificando. La llegada del demócrata Obama a la presidencia de USA parece marcar un leve cambio de política exterior respecto a la precedente “doctrina Bush de guerra preventiva” prefiriendo la apertura hacia horizontes más diplomáticos que impulsen una cuarta ola de democratizaciones en el mundo que podría venir del Norte de África. El papel político de la cooperación internacional para el desarrollo está en el reforzar las relaciones entre la Europa democrática y las regiones periféricas en proceso de democratización como Latinoamérica y África. Los procesos de integración en Europa, América Latina y África se convierten en una valiosa esperanza. Naturalmente, hay muchas resistencias a este proyecto. Las principales objeciones al proyecto de Gobierno mundial son dos:

- El temor de homologación universal que elimine las diferencias culturales y termine legitimando la actual hegemonía;
- La anulación de la soberanía de los Estados nacionales en aras del total multilateralismo.

A la primera objeción, el Cosmopolitismo responde que el Gobierno mundial consistiría en una Confederación de Federaciones Regionales de Estados democráticos. Esto implica por lo menos dos cosas. Primero, que no se trata de un Estado al poder como lo es hoy (USA); segundo, que el carácter democrático de los Estados federados en Organizaciones Regionales democráticas garantizará el gobierno de las mayorías pero respetando las minorías de tipo étnico, cultural, religioso y social. Ese mismo carácter democrático de Estados y Federaciones Regionales garantizará la paz y seguridad pues la historia enseña que las democracias son menos propensas a la guerra y más al comercio y a la cooperación.

A la segunda objeción, el Cosmopolitismo responde que el multilateralismo se funda en tratados negociados y libremente ratificados por los Estados. Todo acto de integración es un ejercicio de soberanía por parte de los Estados.

La integración europea y la CID

La UE es el mayor actor de CID cuantitativamente hablando pues eroga el 60% de la AOD mundial (Casi 70.000 millones de USD por año); y cualitativamente pues revisa constantemente su estrategia de cooperación para hacerla más justa y equitativa mediante los dos criterios generales de elegibilidad prioritaria: países de renta baja y países que mejoren en democracia y derechos humanos.

El primero de mayo del 2004 la Unión europea de los 15, recibió 10 nuevos miembros: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre. En el 2007 ingresaron Rumania y Bulgaria. Hoy la UE cuenta con 27 miembros. Se trata de una comunidad de 500 millones de habitantes que ha protagonizado un recorrido histórico importante iniciado en Roma en el 1957 con sólo 6 países.

2.5. La UE y el Principio de condicionalidad política de la CID

En los años 70 la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) reglamenta el uso de la CID en la relación con sus ex-colonias agrupados en la categoría de Países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Esta reglamentación inicia con el Convenio de Yaoundé, sigue con los Convenios de Lomé a partir del 1975 y, a partir del 2000, con el Acuerdo de Cotonou que reglamenta hoy la Cooperación al desarrollo entre los 27 países de la UE y los 79 países ACP.

El principio de *Condicionalidad política* de la CID responde a un largo debate sobre si es justo o no que los países “donantes” condicionen la AOD en cualquier modo. Se le ve aun hoy como una interferencia en la esfera política doméstica del Estado “destinatario” de la AOD. Se percibe como la aceptación de que la CID es instrumento de neo-colonización.

Sin embargo, se llega a considerar que este principio puede ser otra garantía de buenas prácticas y que los Estados permitan que la Comunidad Internacional (y no sólo sus donantes) controlen el uso de los fondos de la AOD. Así concebida, se trata de uno de los más grandes aportes de Europa en materia de CID.

Hasta el fin de los años 80 existía una no declarada condicionalidad económica de la AOD. Se trataba de la llamada “*tied-aid*”, es decir, la obligación de los países en desarrollo de emplear la ayuda en la adquisición de productos del país donante. Durante los años 90, y en particular para Latinoamérica en virtud del Consenso de Washington, el acceso a la AOD estuvo condicionado por la aplicación del *plan de ajuste estructural* del gasto público y de la actualización de los servicios de la deuda externa.

El principio de condicionalidad política de la cooperación UE con los países ACP estaba ya presente desde el Primer Convenio de Lomé (1975), sin embargo, es en el Cuarto Convenio de Lomé (1992) que se introduce explícitamente tal como la conocemos hoy.

Por lo tanto, la condicionalidad se transforma en un conjunto de criterios que vinculan el volumen de ayudas a determinadas performances políticas como el inicio de procesos de transición democrática y el respeto de los derechos humanos.

En el Cuarto Convenio de Lomé se enuncia explícitamente el principio en virtud del cual el respeto de los derechos humanos constituye una condición esencial para la eficacia del programa o del acuerdo y contempla la suspensión de las relaciones de cooperación para el desarrollo si el Estado beneficiario no lo cumple. Este principio recoge la evolución del concepto de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y del concepto mismo de desarrollo adoptado por la ONU (PNUD) como Desarrollo Humano sostenible. Tales conceptos se basan en el nexo triangular entre desarrollo-democracia y derechos humanos.

Pero es el Tratado de Maastricht Institutivo de la UE (1992) el que define taxativamente este principio en su artículo 21 del Tratado Institutivo: *La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho*

internacional. Tal principio se confirma en el Tratado de funcionamiento de la UE:

“La política de la UE en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, que complementa la de los Estados miembros, favorece: - el desarrollo económico y social sostenible de los países en vía de desarrollo (PVD), en particular de los más desfavorecidos; - la inserción armoniosa y progresiva de los PVD en la economía mundial; - la lucha contra la pobreza en los PVD; 2. La política de la UE en este sector contribuye al objetivo general del desarrollo, consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y sobre todo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” (Art. 208).

El Tratado de Amsterdam (1997-1999) y el reciente Tratado de Lisboa (2009) confirman este principio como “Clausula de la democracia y de los derechos humanos”. Desde entonces incluso la OCDE, el BM y el FMI comienzan a considerarlo en sus reformas de políticas de desarrollo.

La UE introduce una nueva estrategia de cooperación internacional para el desarrollo adoptada en el 2006 como El Consenso Europeo sobre Desarrollo. La UE adapta su estrategia de cooperación al logro de los ODM aplicando el Consenso de Monterrey (0.70% del PIB) para financiar el desarrollo y la Declaración de París sobre eficacia de la AOD. En el Consenso Europeo se establecen nueve prioridades para promover mediante su cooperación: comercio e integración regional, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, infraestructuras de comunicaciones y transportes, agua y energía, desarrollo rural, buen gobierno y reformas institucionales, prevención de conflictos y estados frágiles, desarrollo humano, cohesión social y empleo.

3. Derecho y deber de CID

En lo específico de la cooperación para el desarrollo, el Derecho Internacional nos permite hablar de un deber-derecho de los Estados de cooperar para el desarrollo. En efecto, la Carta Onu es un tratado internacional vinculante

para los Estados ratificantes. Para ellos, la carta genera obligaciones. Una de ellas es la prescripción de cooperar en la promoción del desarrollo. Así mismo, los propósitos de la ONU son:

“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario; y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Art. 1.3).

Un desglose específico de los sectores a los que se aplica la CID y los resultados esperados se explican de la siguiente manera:

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesaria para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” (Art. 55).

La magnitud de la responsabilidad de cada Estado individualmente considerado y/o en conjunto se explicita aún más en el art. 56:

Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

Es interesante notar que en cada uno de estos artículos la titularidad del derecho y del deber de cooperar recae en las Naciones y el objetivo es crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre ellas. Por lo tanto, la estabilidad y el bienestar

son precondition para la paz. El desarrollo humano es prerrequisito de la paz entre las naciones.

Recordemos que ya en el preámbulo, la Carta de la ONU introducía esta subjetividad y titularidad:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad...

3.1. Principales fuentes normativas del Derecho-deber de CID y del Derecho al desarrollo

- Carta ONU, 1945.
- Declaración Universal de los derechos humanos (art. 28), 1948
- Carta OEA, 1948.
- Carta Consejo de Europa, 1949.
- Pacto sobre derechos civiles y políticos (art. 1), 1966-1976.
- Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales (art. 1), 1966-76.
- Declaración sobre derecho al desarrollo, 1986.
- Declaración de Rio de Janeiro sobre ambiente y desarrollo, 1992.
- Convenios de Lomé, 1975-2000.
- Tratado de Maastricht, 1992.
- Acuerdo de Cotonou, (2000-2002).
- Tratado de Lisboa, (13.12.07 –01.12.09).

3.2. ¿Cuál cooperación internacional para cuál desarrollo?

El modelo de desarrollo que hoy consideramos como un derecho tanto de los individuos como de los pueblos es el *desarrollo humano sostenible* elaborado

por estudiosos de las Ciencias sociales de los Países en vía de desarrollo, en particular por el Nobel de la Economía Amartya Sen (India) y adoptado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD desde 1990.

Como ya dijimos, Desarrollo Humano significa *ampliación de las posibilidades de opción por parte de los individuos y de los pueblos*. No es solo crecimiento económico sino empoderamiento decisorio, participativo capaz de convertir las posibilidades en capacidades, funciones y acceso a servicios. Es decir, ejercicio de la titularidad de derechos. El ser humano como titular de derechos y del acceso funcional a ellos. El nivel de desarrollo humano de un País se mide mediante la esperanza de vida al nacimiento, el nivel de escolarización de sus ciudadanos y la efectiva calidad de vida que su ingreso *pro capite* le permite. Estos tres indicadores son analizados también según la diferencia de género y según la efectiva participación a la vida política y cultural del país por parte de sus ciudadanos. Desde el 2000 el Informe anual de desarrollo humano del PNUD ha incorporado como indicador político del nivel de desarrollo humano de un País el número de los principales Tratados internacionales de derechos humanos que dicho país ha ratificado y el nivel de efectivo cumplimiento de tales Tratados.

A partir del informe de desarrollo humano 2010 del PNUD, se aplica, además, el Indicador de Pobreza Multidimensional (IPM), asumiendo que así como el índice de desarrollo humano de los países no está determinado sólo por un alto PIB, tampoco la pobreza humana está determinada únicamente por la cantidad de renta. En estos dos índices intervienen otras variables cuantitativas y cualitativas.

En el 2010 los 10 mejores países por índice de desarrollo humano según el informe del PNUD, fueron en orden: Noruega, Australia, Nueva Zelanda, USA, Irlanda, Liechtenstein, Holanda, Canadá, Suecia, Alemania. La mayor parte de países de ALC presentan un IDH medio. Los últimos países de AL y el Caribe son Guatemala y Haití. El último en el mundo en absoluto es Zimbawe.

Al concepto de desarrollo humano se agrega el concepto de sostenible sobre todo a partir del 1992 en la Conferencia de Río de Janeiro sobre

ambiente y desarrollo. Se trata del principio de corresponsabilidad intergeneracional, según el cual la ampliación de las posibilidades de opción es sostenible en la medida en que garantice el mismo derecho a las futuras generaciones.

La sostenibilidad del desarrollo humano es no solo ecológica sino también económica, cultural, social y ética. Se diría con una sola frase que incluye todas las anteriores: sostenibilidad política.

3.3. Nexo entre CID y derechos humanos

Las más recientes tragedias en la historia de la humanidad como las dos guerras mundiales, las masacres étnicas de los Grandes Lagos y de los Balcanes, los conflictos crónicos como Palestina, Colombia, Cachemira, Chechenia, Sudán, Congo y muchas otras menos conocidas, han acelerado la composición más o menos eficaz de una Comunidad Internacional cuya mejor expresión es el multilateralismo y sus principales Organizaciones Internacionales como la ONU, la UE, el CDE, la OEA, la UA, la LPA, el Asean, la OSCE, entre muchas.

La primera fuente normativa del *derecho al desarrollo* está en la Carta de la ONU, art. 1, coma 3 donde entre los objetivos de la ONU está “Conseguir la cooperación internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario y promover y *difundir el respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.*”

Pero son los artículos 55 y 56 de la Carta ONU, como ya se dijo, los que vinculan los Estados individual y colectivamente a la cooperación para el desarrollo. En términos de principios generales, la fuente es el artículo 28 de la Declaración Universal de los derechos del hombre: “*Cada individuo tiene derecho a un orden social e internacional en los cuales los derechos enunciados en esta declaración se puedan realizar plenamente.*”

La evolución del *derecho al desarrollo* se realiza en el seno de la ONU impulsada por los países de nueva independencia de los años 60. La ONU emana la *Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos*

coloniales (1960). Inician los programas decenales para el desarrollo lanzados por la ONU.

Primer decenio para el desarrollo (1961-1970) basado, sobre todo, en ayuda técnica y en extensión del plan Marshall a los Países en Vía de Desarrollo (PVD). Sin embargo, es en 1964 que la *Comunidad internacional* se dota de un órgano subsidiario normativo en materia de comercio e inversiones para el desarrollo basado en la *Cláusula de nación favorecida* a beneficio de los Países en vía de desarrollo. Se crea así la Conferencia de Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo *UNCTAD* que propone una estrategia de cooperación internacional para el desarrollo centrada en relaciones de comercio justo y amplio (*trade not aid*).

En 1965 la ONU crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD como órgano operativo y permanente en materia de desarrollo. En 1966 la ONU emana los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos que entrarán en vigor en el 1976: Pacto sobre derechos civiles y políticos y Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales. Estos contemplan un artículo 1 común que consagra el principio de autodeterminación de los pueblos en la gestión de los propios recursos y en la elección del propio modelo de desarrollo y sistema político. La ONU pide a los Estados miembros que destinen el 1% de propio Pib a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Se transmite a la década sucesiva la reflexión sobre un nuevo concepto de desarrollo. En esta década los Pvd conforman el Grupo de los 77. El decenio se concluye con la Declaración ONU sobre *Progreso y desarrollo social* (1969).

Durante el **Segundo decenio** ONU para el desarrollo (1971-1980) se hace más fuerte la solicitud de codificación del derecho al desarrollo sobre todo por parte de los países africanos y asiáticos descolonizados. En Latinoamérica se intenta aplicar la *Teoría de la dependencia* elaborada en los años 60s que diagnóstica las causas del subdesarrollo en una región naturalmente rica. Los países productores de petróleo reunidos en la OPEP logran imponer el precio internacional del barril generando la crisis del 1973. El Grupo de los 77 y los Países no alineados firman en 1973 la *Declaración económica de Algeri* como propuesta mundial de política de cooperación para el de-

sarrollo. Se crea el Programa ONU para el ambiente (Pnuma, 1973) como fruto de la Conferencia de Estocolmo sobre Ambiente y desarrollo. Sobre el derecho al desarrollo se firman importantes documentos: - 1974, *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*; - 1975, *Declaración sobre el nuevo orden económico internacional*. El Club de Roma había planteado en el 1972 la teoría de los límites del crecimiento (Informe Meadows del MIT).

El nuevo concepto propuesto es el de *autodesarrollo*. La ONU reduce al 0.70% del PIB la AOD solicitada a los Países desarrollados (PD). Se crea el Fondo Internacional para el desarrollo agrícola, IFAD (1974). Se firma el primer convenio de Lomé (1975) que reglamenta la cooperación entre países de las Comunidades europeas y África, Caribe y Pacífico (CEE-ACP) o excolonias. Entran en vigor los dos Pactos internacionales sobre derechos humanos (1976).

El *Tercer decenio para el desarrollo* (1981-1990) elabora el concepto de desarrollo endógeno. La estrategia ONU para el desarrollo se ve obstaculizada por la crisis de la deuda externa, por la gradual disminución de la AOD por parte de los países miembros del G7 (los 7 países más industrializados), por las relaciones internacionales de guerra fría y por la terapia de choque del neoliberalismo que inicia el desmonte del Estado de bienestar y la flexibilización laboral global. Sin embargo, el decenio deja dos grandes herencias: - la *Declaración del derecho al desarrollo* (AG.Ris.41/128 del 4.12.86); - el concepto de *desarrollo humano y de sus indicadores (IDH)*. La década concluye con la caída del muro de Berlín que marca el fin de la Guerra fría en cuyo contexto había nacido y crecido la CID.

El *Cuarto decenio* (1991-2000) se preocupó sobre todo del ambiente. Se busca la sostenibilidad del desarrollo humano. En Río de Janeiro se examina la evolución del estado del planeta recalentado partiendo de la Conferencia de Estocolmo en el 1972 que había dado origen al Pnuma en el 1973.

La Conferencia de Río produce instrumentos políticos como la Declaración sobre ambiente y desarrollo y la Agenda XXI e instrumentos jurídicos como los Convenios sobre la biodiversidad y sobre el clima. Se adopta el principio *Quien contamina, paga*. Los países que más contaminan son los industria-

lizados y es deber de ellos asumirse la mayor responsabilidad ecológica financiando el desarrollo sostenible.

El decenio y medio para el desarrollo (2000-2015). Al cumplir 55 años de CID, la comunidad internacional renueva el pacto del 1945 intentando dotarlo de mayor operatividad mediante la Declaración del Milenio (2000). Este nuevo acuerdo adopta el principio de corresponsabilidad global diferenciada (ej. 0.70% del PIB para AOD), los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) con tiempos y resultados definidos (2015) y con indicadores de medición. Pero los ocho Objetivos se pueden lograr si se cuenta con método y recursos cuantitativa y cualitativamente suficientes. La dimensión cuantitativa se define en el 2002 en la Conferencia de Monterrey sobre *Financiación del desarrollo* y su dimensión cualitativa en la Declaración de París del 2005 sobre Eficacia y eficiencia de la Ayuda al desarrollo que se dotaría luego de una *Agenda de Acción* en el 2008 en Accra.

El protocolo de Kyoto, en vigor desde el 2006 por primera vez establece parámetros y responsabilidades diferenciadas de reducción del gas invernadero. El objetivo es el de reducir esa emisión en un 5.2% respecto al 1990 antes del 2012 con respectivas cuotas diferenciadas. El Protocolo entró en vigor, sin USA, al ser ratificado por Rusia completando así los Estados que juntos emiten por lo menos el 55% del gas invernadero del planeta ya que USA y Rusia en conjunto emiten el 54%. La UE emite el 32% del gas invernadero. La tutela del ambiente sería otra variable de la condicionalidad política de la Cooperación Internacional para el Desarrollo que valdría la pena elaborar y adoptar por parte de la comunidad internacional concibiendo así el derecho al ambiente como derecho humano fundamental inherente al derecho al desarrollo.

En síntesis:

1. Existe un derecho-deber de solidaridad internacional entre Estados y pueblos por el hecho de que hay una situación estructural de injusticia internacional.
2. Existe un derecho-deber de los Estados y los pueblos a cooperar para el desarrollo. Derecho de los países en vías de desarrollo y un deber de los países desarrollados a destinar por lo menos el 0.70% del PIB como AOD.

3. El desarrollo humano sostenible es un derecho fundamental de los individuos y de los pueblos:
 - a) Derecho de los individuos ante sus propios Estados y ante la Comunidad Internacional;
 - b) Derecho de los pueblos empobrecidos y condicionados al subdesarrollo por parte de los países altamente desarrollados (deuda externa, desventaja comercial),
 - c) Deber de los países industrializados respecto a los Países en vía de desarrollo.

Estos son los postulados recogidos en la DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO - A.G. ONU 1986.

Sistemas internacionales de tutela de derechos humanos.

Los Derechos Humanos (DH) representan el verdadero patrimonio de la humanidad que el viejo milenio ha transmitido en herencia al nuevo. Su largo recorrido (solo en clave moderna), desde los filósofos del Pacto social y de las revoluciones liberales de los Estados Unidos (1777-1791 *Bill of Rights*) y Francia (1789 *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), pasando por las constituciones revolucionarias de Rusia y Méjico hasta la recientísima Carta Europea de los Derechos Humanos (2002) en seno a la UE y la entrada en vigor del Estatuto de la Corte penal Internacional (01.07.02), han visto su periodo más rico y fecundo en la segunda mitad del siglo apenas terminado. Caro ha sido el precio pagado por la humanidad para que la Comunidad Internacional (la de los Estados) y la sociedad civil mundial (la de los pueblos) se convencieran del imperativo categórico de dotarse de un Código de Derecho Internacional de los DH y de órganos e instrumentos eficaces para su tutela. De hecho, la humanidad tuvo que vivir las dos guerras mundiales y los modernos holocaustos para llegar a conformar los sistemas de tutela internacional de los DH. Sabemos que son mecanismos necesarios pero insuficientes. A ellos tiene que unirse la voluntad política de efectivo cumplimiento. Es innegable la grande dimensión de la reciente evolución de la humanidad en materia de DH. Podemos sintetizar tal evolución en la asunción y relativa aplicación de:

1. La superación de la jurisdicción doméstica de los DH que antes se basaba en el principio de absoluta soberanía de los Estados. Hoy los DH son materia y jurisdicción de la Comunidad internacional.
2. La adopción del principio de indivisibilidad de los DH. Son indivisibles y no jerarquizables. Son interdependientes. Las distinciones y jerarquizaciones tienen significado solo en términos didácticos o cronológicos, por ejemplo la distinción entre DH de primera, segunda y tercera generación. No se refieren a distintos niveles de importancia.
3. La adopción del principio de universalismo de los DH en el respeto de las diferencias culturales de pueblos e individuos.
4. La categoría de *Jus cogens* y *erga omnes* atribuida a los DH que los hace de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados en todo el universo y en toda circunstancia (guerra y paz).

Con estas premisas podemos lanzar una mirada fugaz a los sistemas internacionales de tutela de los DH. Hay dos categorías de sistemas: - a valor universal como el sistema ONU y; - a valor regional como los sistemas continentales.

Hay un sistema universal ONU y 5 sistemas regionales: europeo, interamericano, africano, asiático, árabe.

Cuadro 2. Ficha sintética de los sistemas internacionales de tutela de derechos humanos

Sistema	Convención*	Comisión	Corte competente
Universal (ONU)	1966-76...	Si	No
Europeo (CdE)	1950-53	Unificadas prot. 11	Unificadas prot. 11
Interamericano (OEA)	1969-79	Si	Si
Africano (OUA)	1981-86	Si	Protocollstitut
Arabe (Lpa)	1994	No	No
Asiático (ONG's As)	1998	No	No

Fuente: Elaboración propia.

* La segunda fecha se refiere a su entrada en vigor.

Sistema Universal ONU

Conformado por 192 Estados miembros, nace con la Carta ONU del 1945, sigue la Declaración Universal de los DH del 10.12.48 y se traduce en código jurídicamente vinculante con los dos Pactos Internacionales de DH: Pacto sobre derechos civiles y políticos y Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales, siglados en el 1966 y en vigor desde 1976. Al primer Pacto se suman sus dos Protocolos adicionales: I. Para las comunicaciones individuales (1966-1976); II. Sobre la abolición de la pena de muerte (1989-1991).

Además de los dos Pactos generales que vinculan jurídicamente a los Estados que los hayan ratificado, existe una larga lista de Convenios sobre categorías específicas de derechos y de personas por tutelar. Citamos los más significativos:

- Convención contra el genocidio (1948-1951).
- Convención contra la discriminación racial (1965-1969)
- Convención contra el Apartheid (1973-1976).
- Convención contra la discriminación de la mujer (1979-1981).
- Convención contra la tortura (1984-1987).
- Convención sobre los derechos de los niños (1989-1990).

El sistema ONU cuenta con varios instrumentos y órganos de control pero no posee una Corte *ad hoc* competente en materia. En cambio los sistemas regionales la poseen.

Órganos del sistema ONU de DH

- Alto Comisionado para Derechos Humanos (1993).
- Consejo y Comisión de Derechos Humanos.
- Comités sobre específicas categorías de derechos y de personas creadas por los mismos convenios: Comité para derechos civiles y políticos, Comité para derechos económicos, sociales y culturales, C. Contra la tortura, C. Contra la discriminación racial, C. Para los derechos de las mujeres, C. Para derechos de los niños.

- Grupos de trabajo sobre específicos tópicos: apartheid, violaciones sistemáticas, desarrollo, minorías, desaparición, y otros.
- Relatores especiales: compraventa de niños, países concretos, mercenarios, torturas, ejecuciones sumarias, violencia sobre mujeres, libertad de religión.
- Sub-comisión para la prevención de la discriminación y para la tutela de las minorías. Está dotada de Grupos de trabajo (esclavitud, pueblos autóctonos) y de Relatores especiales (justo proceso, emergencia, ambiente, pobreza extrema).
- Tribunales *ad hoc* (Ex-Yugoslavia, Rwanda, Liberia).
- Corte Penal Internacional asociada al sistema ONU.

Los Comités específicos reciben informes periódicos de los Estados y algunos de ellos están también facultados para recibir denuncias individuales. El otro órgano de control es el de los Relatores Especiales. La ONU los puede enviar allí donde se verifique una situación de violación sistemática de todos los DH o de una categoría en particular. Naturalmente para el ingreso de los Relatores se requiere el consenso del Estado cuestionado.

El sistema regional europeo (Consejo de Europa)

Es el más completo y eficaz de los sistemas de tutela de DH existentes. En el 1949 nace el Consejo de Europa (CdE) que hoy reúne 44 Estados y cuya misión es promover la democracia y los DH. En 1950 en Roma, el CdE adopta el Convenio europeo para salvaguardar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Inicialmente el sistema estaba dotado de dos instancias distintas (Comisión y Corte) que se unificaron con el Protocolo 11 del 1998. Hoy un Comité de tres jueces de la Corte decide la admisibilidad del recurso que puede ser presentado por un Estado miembro, por una ONG o grupo de personas e incluso por un individuo. El proceso prevé una fase conciliadora y una fase contenciosa que se concluye con una sentencia de absolución o condena del Estado en acusación. En caso de condena, la pena es generalmente de tipo indemnizatorio pecuniariamente y de adecuación del ordenamiento jurídico interno a los compromisos internacionales.

El sistema interamericano

Es un sistema técnicamente completo por tener un código de referencia, una comisión como primera instancia y una corte *ad hoc* competente en materia de DH. Comprende 34 de los 35 Estados de la OEA (por la suspensión de Cuba).

Instrumentos de tutela 1948:

- Carta de la OEA, Declaración americana de derechos y deberes del hombre; 1969 Convenio americano de DH, en vigor desde el 1979;
- Convención para la prevención y la sanción de la tortura (1985-1987);
- Protocolo a la Convención americana de DH sobre abolición de la pena de muerte (1988-1991);
- Protocolo a la Convención americana de DH relativo a derechos económicos, sociales y culturales (1988-1999);
- Convenio para la prevención y sanción de la violencia a las mujeres (1994-1995);
- Convención contra la desaparición forzada de personas (1994-1996);
- Convención interamericana contra el tráfico internacional de niños (1994-1997).
- Órganos de DH en el sistema interamericano: Comisión interamericana de DH; Corte interamericana de DH, Asamblea General OEA; Consejo interamericano económico y social; Comisión interamericana de las mujeres; Comité jurídico interamericano; instituto interamericano del niño.
- **Procedimiento.** Contiene dos fases. Una pre-contenciosa ante la Comisión interamericana de DH y otra contenciosa ante la Corte interamericana de DH.
- **Facultades de la Comisión:** recibe las denuncias y decide su admisibilidad. Las denuncias contra un Estado miembro de la OEA pueden ser presentadas por: otro Estado miembro de la OEA, una ONG reconocida como experta en DH, un individuo aunque no tenga el estatus de víctima. Las condiciones de admisibilidad del caso son: identidad del denunciante, artículo/s exacto/s de la Convención interamericana presuntamente violados, haber agotado los recursos internos (o demostrar su inagotabilidad incluso por indigencia), recurrir no más tarde de los 6 meses después

de la última sentencia interna, que el caso no curse en otra instancia internacional, que no haya sido ya examinada por la misma Comisión, que el Estado denunciado haya ratificado el Convenio y haya reconocido la facultad de la Comisión para proceder. Si la Comisión admite el caso, reúne más información y propone una fase conciliadora. Si esta fase falla, la Comisión redacta un informe y da recomendaciones al Estado acusado que cuenta con 3 meses para adoptarlas. Si no se resuelve, la Comisión defiere el caso a la Corte iniciando la fase contenciosa.

- **Facultades de la Corte interamericana de DH.** La Corte tiene sede en S. José de Costa Rica y está formada por 7 jueces de 7 de los países miembros. Tiene dos facultades: Consultiva y Contenciosa. La segunda fase se concluye con una sentencia de obligatoria aplicación y generalmente de indemnización pecuniaria de la parte lesa o de adecuación del ordenamiento jurídico interno a compromisos internacionales. Un Estado puede ser llevado ante la Corte si ha ratificado el Convenio intramericano de DH y si ha reconocido la competencia de la Corte en base al art. 62 del Convenio.

El sistema africano (UA)

La Unión Africana, UA cuenta con la Carta africana de los derechos de los hombres y de los pueblos (Banjul 1981-1986). El sistema está dotado de una Comisión con facultad precontenciosa y en 1998 se dotó de un Protocolo institutivo de la Corte africana de DH que entró en vigor en el 2004 y se fusionó a la Corte Africana de Justicia; pero sólo en el 2006 se eligieron sus jueces y entró en función en Addis Abeba, Etiopia y luego en Arusha, Tanzania.

El sistema árabe

La Liga de Países Árabes se dotó en el 1994 de la Carta árabe de DH. Tiene una Comisión y posee ya el Estatuto de la Corte.

El sistema asiático

Creado, fundamentalmente, por la sociedad civil de algunos países de la región se dota en el 1998 de la Carta asiática de DH. Posee Comisión pero no Corte.

La cooperación internacional para el Desarrollo pasó de considerar los DH como un sector de intervención a tomarlos como un enfoque transversal tanto al concepto de desarrollo como a la estrategia de Cooperación. La misma metodología para la formulación de proyectos de desarrollo hoy se hace bajo el enfoque de DH. Así mismo, recordamos, que el principio de condicionalidad política de la CID aplicado sobre todo por la UE, es el de democracia y derechos humanos.

3.4. Nexo entre CID y DIH

El anterior recorrido nos permite sentar las bases que nos lleva a afirmar el estrecho nexo existente entre Desarrollo- derechos humanos-democracia y paz. Además de la evolución del Derecho internacional de los DH, asistimos a un fuerte enriquecimiento del Derecho Internacional Humanitario (DIH o *ius in bello*). El DIH es el Derecho Internacional que reglamenta los comportamientos y los instrumentos permitidos en caso de guerra. Se trata del **derecho en la guerra** y no del **derecho a la guerra** abolido por la Carta ONU, artículo 2,4. El DIH es el derecho de los conflictos armados. Establece el principio de que aun cuando se llega al peor de los instrumentos, la guerra, para dirimir las controversias entre Estados o entre grupos humanos, hay que respetar ciertas normas que impiden la deshumanización total del evento.

El DIH además de reglamentar los conflictos es un instrumento que favorece la negociación de acuerdos humanitarios y de paz en cuanto reconoce paridad de status a los beligerantes sin determinar quién tiene razón o no. En esa medida favorece también los procesos de desarrollo durante y después de los conflictos. El DIH es otro instrumento de solidaridad internacional y cuenta con un vasto código que parte de los Convenios de la Haya, los Convenios de Ginebra del 1949 y sus protocolos adicionales del 1979, llegando al máximo instrumento de la Comunidad Internacional consistente en la Corte Penal Internacional instituida con la Conferencia de Roma del 1998 y en vigor desde el 1 de julio del 2002.

La columna portante del DIH es la radical distinción entre combatientes y no combatientes o población civil. Para esta segunda categoría cuenta con un rico sistema de protección en manos del Comité Internacional de la Cruz roja y de la Media Luna Roja.

El máximo instrumento del cual se ha dotado la CI en materia de sanción de crímenes internacionales que se tipifican generalmente en escenarios de conflictos (genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, agresión) es la Corte Penal Internacional.

Cuadro 3. Ficha sintética de la Corte Penal Internacional

Acto Institutivo	Estatuto de Roma adoptado por la Conferencia Diplomática de la ONU 15 al 17 Julio 1998. Voto: 120 favorables, 21 abstenidos, 7 contrarios (entre los cuales Usa, China, Israel, Iraq, Yemen, Qatar). Entra en vigor en el 2002.
Objetivo	Combatir la impunidad de las graves violaciones de los derechos humanos y del DIH (crímenes de derecho Internacional)
Competencia	La Corte tiene competencia para juzgar individuos acusados de los más graves crímenes de Derecho Internacional: genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, agresión.
Jurisdicción	Complementaria a la de los Estados. Entra en acción cuando los sistemas penales internos no podrán o no querrán garantizar la eficacia de la justicia respecto a los inculcados.
Órganos	a) la Presidencia, b) las Cámaras (Sesiones) Preliminar, de Primer grado, de Apelación, c) el Procurador, d) la Cancillería
Procurador	Es independiente y puede ejercer la iniciativa por oficio. Sin embargo, el Consejo de Seguridad de la ONU puede, mediante resolución, suspender por un año una investigación o un proceso que pueda comportar una amenaza para la paz y la seguridad internacional (Cap. VII Carta ONU).
Los Jueces	Son 18 jueces independientes. Su competencia va desde la admisibilidad de los casos ante la Corte hasta el control de las actividades de la Procuraduría.
Sede	La Haya (Holanda).
Entrada en vigor	Según el art. 126 del Estatuto, entró en vigor el primero de julio del 2002. Hasta el 23.03.2010 hay 145 firmas y 111 ratificaciones del Estatuto de Roma (Cpi).

Fuente: Elaboración propia con base www.un.org

Cuadro 4. Los Estados que han ratificado el Estatuto de Roma (CPI)

Estados y ratificaciones
41 ESTADOS DE EUROPA: LOS 27 UE + 14 NO UE 30 ESTADOS DE ÁFRICA 24 ESTADOS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE 14 ESTADOS DE ASIA 1 ESTADO DE NORTEAMÉRICA 1 ESTADO DEL MEDIO ORIENTE
Ratificaciones: Afganistán, Albania, Andorra, Antigua, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Bangladesh, Belgium, Bélgica, Benin,, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Brasil, Bosnia E., Botswana, Bulgaria, Burundi, Canada, Camboya, Centroáfrica, Chad, Chile, Chipre, Colombia (05.08.02), Congo, Corea, Costa Rica, Croazia, Dinamarca, Dominica, Dyibuti, Ecuador, Estonia, España, Eslovenia, Eslovaquia, Fiji, Finlandia, Francia, Gabon, Ghana, Gambia, Giorgia, Grecia, Guinea, Guyana, Honduras., Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Cook, Italia (26.7.99), Japón, Jordania, Kenya, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Lituania, Letonia, Macedonia, Madagascar, Malawi, Mali, Malta, Marshall, Mauritius., Mongolia, Montenegro Namibia, Níger, Nigeria ,Nauru, Nueva Zelandia, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Holanda, Portugal, Rep. Dominicana, Rep. D. Congo, Rep. Checa, Rumania, S. Marino, Senegal, Sierra León, Liberia, San Vicente y granadinas, Samoa, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Surinam, Tajikistan, Trinidad y Tobago, Reino Unido, Venezuela, Yugoslavia, Uruguay, Tanzania, Uganda, Timor del Este, Zambia.

Fuente: Coalición por la Corte Penal Internacional: www.iccnw.org

3.5. Nexo entre la CID y las operaciones de Paz

El razonamiento que hemos venido desplegando en modo muy sintético en estas páginas es este: El nuevo Orden Político surgido de la Segunda Guerra Mundial se basa en un Acuerdo multilateral político para garantizar LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL. Este objetivo político requiere un instrumento de relaciones amistosas entre los Estados mediante la COOPERACIÓN. Los comportamientos de las naciones para que sean cooperativos tienen que obedecer a un Pacto negociado que define su ordenamiento jurídico y su Constitución expresada en la Carta de la ONU. Esta Carta Magna genera una serie de “Leyes ordinarias” mediante Tratados y mediante comportamientos cuya eticidad termina por imponerse como buena práctica o costumbre y por ende como norma.

La ONU y el Derecho Internacional que nace de ella, interpretan la estabilidad política y el bienestar social de las naciones como requisito indispensable para garantizar la paz y la seguridad internacional. Es decir, para la ONU no existe paz sin desarrollo social. La paz es fundamentalmente una cuestión de justicia internacional. Entonces no puede haber acciones para la paz que no pasen a través de acciones para promover la justicia y el desarrollo de individuos y naciones. He aquí el estrecho nexo entre la Cooperación Internacional para el desarrollo y las Operaciones de mantenimiento de la paz. Ahora bien, la paz no es solo la ausencia de conflicto. Es una convivencia armoniosa y solidaria entre las naciones en la administración común de la casa global.

En síntesis, hay un hilo conductor continuo entre Paz-Cooperación-Desarrollo-Democracia, Derechos humanos-Derecho Internacional humanitario-Operaciones de paz.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas están contempladas genéricamente en el capítulo VII de la Carta ONU que da al Consejo de Seguridad la facultad de decidir cuáles medidas adoptar en caso de amenaza a la paz y la seguridad mundial. Esta facultad va desde acciones que no comporten el uso de la fuerza (art. 41) hasta acciones que comporten el uso de la fuerza (art. 42). En ningún caso se habla específicamente de las OMP pero la amplia facultad que la carta ONU de al consejo de seguridad, las incluye.

Desde el 1948 la ONU ha desplegado Operaciones de Paz en todos los continentes.

Según la Carta ONU, una OMP se despliega sólo bajo autorización por Resolución del Consejo de Seguridad, depositario del mandato sobre paz y seguridad internacional. Una Resolución del Consejo de Seguridad se adopta si de los 15 miembros se obtiene una mayoría calificada de 9 votos que deben incluir a los 5 miembros permanentes: Inglaterra, Usa, Rusia, Francia y China. Cada uno de estos 5 tiene el derecho de veto que frecuentemente paraliza el sistema ONU. Cada uno de ellos puede abstenerse para permitir la adopción de una resolución sin su consenso. Basta el no de uno de los

cinco miembros permanentes para impedir la adopción de una Resolución, lo que se conoce como derecho de veto por parte de los cinco. Este mecanismo explica por qué en algunos casos aún dramáticos como Palestina no se logra desplegar una fuerza de paz. Las OMP han florecido en virtud de la incapacidad de la ONU de dotarse de un ejército permanente con funciones de “policía internacional”.

Podemos distinguir tres tipos de OMP:

- a) Las OMP de primera generación (48-89). Son fuerzas de interposición en conflictos internacionales (Ejemplo en el Golán entre Israel y Siria). Son operaciones exclusivamente militares. Requieren un acuerdo mínimo y el consenso de las partes en conflicto.
- b) OMP de segunda generación (89-99). Se caracterizan más como Operaciones de *PeaceBuilding* (Operaciones de Construcción de la Paz, OCP). Son operaciones de mantenimiento de la paz en conflictos sobre todo internos. Al componente militar agregan el componente civil con particular atención al monitoreo de los derechos humanos (Ejemplo Minugua en Guatemala). Requieren un acuerdo mínimo y el consenso de las partes en conflicto.
- c) OMP de tercera generación (actuales). Se pueden caracterizar como Operaciones de *Peace enforcing* (Imposición de la Paz, OIP) tanto en conflictos internacionales como internos (ejemplo Somalia y Guerra del Golfo). Se requiere la Resolución del Consejo de Seguridad pero no necesariamente un acuerdo mínimo ni el consenso entre las partes.

Recientemente, y sobre todo después del atentado del 11 de septiembre de 2001 se está imponiendo la doctrina de la guerra preventiva Usa y se multiplican los casos en los cuales se interviene en un conflicto sin la autorización del Consejo de Seguridad y a través de alianzas de Estados o mediante la OTAN debilitando en este modo el entero sistema ONU.

Ya desde inicio de los años 90 se ha verificado un peligroso fenómeno mediante el cual se delega la realización de estas operaciones en las manos de organizaciones privadas. Las únicas organizaciones que pueden ser autorizadas para operar a nombre de la ONU son las organizaciones políticas regionales

como la OEA, la OUA, la UE, la OSCE (art. 53). No así aquellas de naturaleza puramente militar como la OTAN o agencias multinacionales de mercenariado.

En conclusión todo parece afirmar que la vía maestra para la paz es la promoción del desarrollo humano en democracia y libertad. En tal óptica se requeriría una gran plataforma entre los máximos actores de CID como la UE.

Conclusión

Al finalizar la primera década del tercer milenio, podemos afirmar que la humanidad ha logrado el máximo consenso, sin antecedentes en la historia, en torno al rol de la cooperación internacional para el desarrollo como el instrumento idóneo para lograr la paz y la seguridad mundial mediante la promoción del desarrollo humano en democracia y libertad. Este amplio consenso ha llevado a los líderes políticos del mundo entero a firmar la Declaración del Milenio y a asumirse la plena corresponsabilidad diferenciada en el logro de los ocho ODM y sus respectivas metas.

Por todo lo aquí expuesto, la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo adopta la más reciente teoría de los ODM como Bienes Públicos Globales (BPG). Tal teoría nace desde el seno mismo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD elaborada por Kaul Inge y su equipo de colaboradores. Me atrevo a decir que, si asumimos que los ODM son BPG, la Cooperación Internacional para el Desarrollo debe asumirse como la Política Pública Global idónea para promover, erogar, proveer y tutelar tales BPG.

Los BPG que gozan hoy de absoluto consenso son: la seguridad humana y la paz, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo humano, el ambiente sano, la estabilidad financiera y la democracia.

Pero, en ausencia de un Gobierno mundial cuál órgano global puede emanar PPG? Existe ya un sistema mundial de regímenes internacionales (Keohane) de diferentes actores sobre materias específicas como el comercio (OMC), las finanzas (FMI). Pero, sobre todo, existe una sociedad civil mundial que

está demandando políticas públicas mundiales. Es decir, que existe un Tercer sector mundial (Sociedad civil), un segundo sector global (Mercado) y se está construyendo un primer sector mundial (Estado) a través de los actuales regímenes internacionales con sus respectivas instituciones multilaterales.

Por lo tanto, los BPG no deben ser proveídos sólo por los Gobiernos de los Estados sino por todos los actores del Sistema Mundial: Estados, Organizaciones multilaterales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Empresas Multinacionales y Nacionales (con Responsabilidad Social Empresarial) e Individuos. Nótese que aquí están los tres sectores de la sociedad mundial: Estados, Mercados y Sociedades civiles.

Naturalmente, la mayor onerosidad recae sobre los Estados en modo no exclusivo ni excluyente por tratarse precisamente de Bienes Públicos tal como los concibió Samuelson con las características de no rivalidad y no excluibilidad (1954). De hecho, la misma Carta de la ONU propone la cooperación como política mundial para afrontar los males globales: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario..." (ONU, 1945, Arts. 1-3). Sucesivamente, la misma Carta ONU (art. 55 y 56) centra el deber de cooperar en cabeza de los Estados individual y colectivamente considerados. Luego, se deduce que la Cooperación Internacional está expresamente prescripta como política pública global del sistema internacional proveedora de los BPG. Pero las políticas públicas requieren recursos técnicos, humanos y financieros. Pues bien, la CID se ha venido dotando de tales recursos. Por ejemplo, a partir de la Declaración del Milenio (ONU, 2000) y del Consenso de Monterrey (2002), la Ayuda Oficial para el Desarrollo ha aumentado considerablemente llegando hoy a 120.000 millones de dólares por año (OCDE 2009) y su aplicación está orientada al logro de los ODM en el mundo. Así mismo, con la Declaración de París (2005) la Cooperación Internacional se dotó de mejores recursos técnicos y humanos para hacerla más eficaz. A ello se agrega la adopción de este Pacto por parte de la Sociedad Civil Mundial mediante la Agenda de Acción de Accra en el 2008.

En el caso concreto de América Latina, este proceso se manifiesta en un renacido intento de integración en nuevos órganos multilaterales subregionales

como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y semi-continental como la Asociación de Estados Latinoamericanos y Caribeños, propuesta en la última cumbre del Grupo de Río. Todo hace pensar que hay una renovada voluntad de interpretar el desarrollo humano, el ambiente sano, la estabilidad financiera, la democracia, los derechos humanos fundamentales y la seguridad (entre otros) como Bienes Públicos Regionales cuya garantía depende de órganos multilaterales regionales a través de la cooperación y la integración entre ellos.

De este modo, los BPG se declinan en Bienes Públicos Regionales (BPR) y en Bienes Públicos Nacionales (BPN). Los ODM se tipifican como BPG en la medida en que se asumen como BPR y BPN.

A esto se refiere el octavo ODM que se propone fomentar una asociación mundial para el desarrollo humano que garantice el logro de los otros Objetivos.

Referencias bibliográficas

- Agudelo J., (2008). *Cooperación para el desarrollo y relaciones internacionales*, en Relaciones internacionales aquí y ahora, Arturo Gálvez Valega Editor- Ediciones Uninorte, Barranquilla, 2008. P. 295-323.
- _____(2003). *Tutela dei diritti dei popoli indigeni nel sistema interamericano*. Cefa, Bologna, 2003.
- _____(1996). *Le Ong e la tutela internazionale dei diritti umani*, VTM-Focsiv, 1996.
- _____(1992). *Cooperazione e mondializzazione nel Diritto Internazionale*, Focsiv, Roma, 1992.
- _____ y Guarnizo, T. (2007). *Cooperación para el desarrollo y justicia internacional*, en No violencia y resistencia civil, Foro por Colombia, Bogotá, 2007.
- Axelrod, R. (1996). *La evolución de la cooperación*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- Bimbi-Ferrajoli (2003). *No en mi nombre. Guerra y derecho*, Editorial Trotta, 2003.
- Duroselle, Jean-Baptiste (1992). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. Fondo de cultura económica, México.

- Gómez Galán M. y Sanahuja J. A. *El sistema internacional de cooperación para el desarrollo*, CIDEAL, Madrid 2005.
- Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M. (Eds.).(1999). *Global Public Goods*.Oxford University Press.New York.
- Keohane, R. (1988). *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Klare T. Michael, (2003). *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Urano, Barcelona.
- Monroy, Cabra M. (2002). *Derecho Internacional Público*, Temis. Bogotá, 2002.
- Morgenthau, Hans (1985). *Política entre Naciones; Lucha por Poder y Paz*. Grupo editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1986.
- Manuales e informes de las Organizaciones Internacionales: ONU, UE, OEA.
- Ramírez S. (2004). *Intervenciones en conflictos internos*, Universidad Nacional, Bogotá, 2004.
- Rouquayrol G. L. y Herrero V. S., *Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina*, Ceficale, Le Havre, France, 2007.
- ZakiLaidi, (1992). *Pensar el mundo después de la guerra fría*, México, 1992.
- Zolo, D. (2006). *La Giustizia dei vincitori*, Laterza, Bari, 2006.
- Carta de las Naciones Unidas, 1945.
- Compilación de instrumentos internacionales, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Otras fuentes

- Carta ONU (1945), *Convenciones de Lomè (1975-1995)*, *Plan de Acción de Buenos Aires (Paba 1978)*, *Decl. Derecho desarrollo (1986)*, *Tratado Maastricht (1992)*, *Decl. Ambiente y desarrollo (1992)*, *Acuerdo de Cotonou (2000)*, *Declaración Milenio (2000)*, *Consenso de Monterrey (2002)*, *Decl. de Paris (2005)*, *Agenda de Acción de Accra (2008)*, *Tratado de Lisboa (2009)*.

Carta OEA (1948), *Tratados constitutivos: CAN, ALADI, UNASUR, GR, SICA, AEC, CARICOM, MCCA, MERCOSUR, UNASUR, BID, CAF, ALBA, Bansur, Carta interamericana democrática, CEPAL, SELA.*

Bases de datos regionales: *CEPAL, FLACSO, CLACSO, UASB, ELACID, BID, CAF, ALOP y otras.*

Libros

No en mi nombre: guerra y derecho, Compiladora Linda Bimbi, Editorial Trotta, Madrid 2003.

Sobre la paz perpetua, Immanuel Kant, 1795.

Poder e interdependencia, Keohane, R., Nye, J., Grupo Latinoamericano, 1988.

La Sociedad civil global: una respuesta a la guerra, Kaldor, M.,-Udina, D., 2005.

Pensar el mundo después de la Guerra Fría, ZakiLaidi*.

Intervención en conflictos internos. El caso colombiano. Socorro Ramírez.

Guerras por los recursos. Michael Klare.

Màsallà del Estado nacional, J. Habermas.

Consultas Web

www.bancomundial.org

www.imf.org

www.ocde.org

www.ec.europa.eu

www.iadb.org

www.un.org

www.oas.org

www.monde-diplomatique.fr

La cuestión del desarrollo: Una mirada desde las Ciencias Sociales

▣ Fabio E. Velásquez C.¹

Introducción

Las fronteras disciplinares en las Ciencias Sociales son cada vez más borrosas. Sin querer negar los niveles de especialización alcanzados por algunas disciplinas, y la identidad que cada una logró construir en su largo proceso de maduración, es preciso aceptar que ninguna de ellas tiene la capacidad de abarcar la complejidad de los procesos de desarrollo. Es más, la posibilidad de que cada disciplina, por ejemplo la sociología, pueda aportar análisis sustantivos sobre las dinámicas del desarrollo depende cada vez más de la manera como pueda establecer puentes con otras disciplinas y haga uso del arsenal conceptual de estas últimas para construir hipótesis capaces de desentrañar la riqueza de los fenómenos estudiados. *¿Cómo interpretar las redes de poder de los actores sociales en el territorio si no es echando mano de conceptos relacionados con el comportamiento de la economía, con las lógicas políticas, con la geografía del territorio y con los complejos culturales que les dan significado?*

¹ Sociólogo, Director de la Unidad Ejecutora de Programas de Foro Nacional por Colombia, Profesor de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá). Candidato a Doctor en Ciencias Políticas.

Esta consideración convierte la tarea de comprender los procesos de desarrollo en un esfuerzo casi titánico, cuyo alcance es verdaderamente limitado pues los márgenes de incertidumbre en la producción de conocimiento son cada vez mayores, con mayor razón si se trata del mundo de las relaciones socioculturales y políticas, en el que la voluntad y la libertad humanas constituyen la base de la estructuración del orden social.

Ahora bien, la mirada interdisciplinar de los fenómenos del desarrollo debe ser complementada y nutrida por una visión genealógica de los conceptos que les sirven de soporte, de manera que se advierta la maduración convergente de las diferentes disciplinas y se entienda la construcción de hipótesis como una dialéctica permanente de afirmación-negación de cada una de ellas; así, la riqueza de contenidos de cualquier interpretación del desarrollo no puede atribuirse en forma exclusiva a un campo disciplinar específico.

Ese recorrido genealógico podrá mostrar sin duda el dominio discursivo de algunas disciplinas sobre las restantes en cualquiera de los momentos de la evolución del pensamiento moderno, pero a la vez, la mutua necesidad de complementarse con las demás como única forma de ganar identidad y de construir hipótesis de alto valor heurístico. Hoy estamos convencidos de que el estudio de una realidad compleja como la del desarrollo debe ser -él mismo- complejo y que esa característica sólo puede ser alcanzada plenamente cuando las diferentes disciplinas dialoguen entre sí.

El desarrollo fue leído en primera instancia desde la economía. Cuando los economistas se dieron a la tarea de pensar los problemas del crecimiento económico hace más de dos siglos abrieron la puerta a una gran cantidad de interrogantes sobre el funcionamiento del capitalismo y, probablemente sin quererlo, crearon un nuevo campo de reflexión sobre lo que hoy llamamos la cuestión del desarrollo. Fue esa una herencia fuerte -la de los economistas, clásicos, neoclásicos y keynesianos- que por mucho tiempo marcó la pauta en la interpretación de lo que los filósofos de la ilustración llamaron el progreso de la humanidad, y que sigue teniendo un peso significativo en el conjunto de las actuales reflexiones sobre el desarrollo, como lo demuestra la influyente obra de Amartya Sen o los trabajos, elaborados desde una orilla conceptual bien diferente, de Joseph Stiglitz.

A mediados del siglo pasado el tema ganó una importancia singular a raíz del debate surgido a propósito de las fórmulas requeridas para que los países del hemisferio sur pudieran salir de su condición de “subdesarrollo” a imagen y semejanza de lo que había ocurrido en los países llamados desarrollados. Siguiendo la huella que W. W. Rostow dejó dibujada en su libro sobre las etapas del crecimiento económico², proliferaron los modelos y las recetas “desarrollistas”, matriculadas en escuelas bien diferentes (los neoclásicos y los keynesianos como contendores más visibles), interesadas en promover y acelerar el crecimiento económico asegurando su sostenibilidad en el largo plazo. Se pensó que ello bastaba para que la gente, aprovechándose del crecimiento de la economía, viviera mejor. Desde una postura optimista se creía que la sola inversión económica, sin ningún esfuerzo redistributivo del Estado, iba a mejorar la condición de vida de todos, sin excepción.

Sin embargo, no fue eso lo que ocurrió. La economía de estos países creció, pero ello no necesariamente corrió paralelo al mejoramiento cualitativo de la calidad de vida de la gente, por lo menos de importantes segmentos de la población. Ganó la economía y perdió la sociedad. La brecha social se amplió, lo que dio a entender que los modelos y las fórmulas económicas habían fracasado en su intento de proveer mejores escenarios para el disfrute de la existencia. Algo estaba fallando. Era necesario trascender los modelos económicos e indagar por los factores “no económicos” del desarrollo, por el contenido del *coeteris paribus* pregonado por los economistas.

En ese esfuerzo aparecieron nuevas disciplinas sociales vinculadas a la reflexión sobre el desarrollo (la sociología, la antropología, la ciencia política –sólo para mencionar las más conocidas), cada una de las cuales le dio su propia interpretación al concepto de desarrollo y propuso sus propias fórmulas. Se enriqueció el debate sobre el concepto y puso de presente la gran cantidad de entradas posibles a esta noción, así como su complejidad y la necesidad de abordarlo de manera integral e interdisciplinaria. Cada disciplina quiso aportar lo suyo, hacer una lectura del tema con énfasis diferentes, lo cual permitió un acumulado de enfoques e interpretaciones que hoy nutren un amplio debate sobre lo que entendemos por desarrollo.

² Rostow, W. W., Las etapas del crecimiento económico, México: Fondo de Cultura Económica (varias ediciones).

El interés de las páginas que siguen es presentar de manera breve y esquemática los pasos seguidos en la discusión sobre el concepto de desarrollo desde las ciencias sociales, antecedentes necesarios para conocer y comprender mejor el (los) paradigma(s) hoy hegemónico(s).

1. El desarrollo como crecimiento económico

Como se mencionó anteriormente, una primera aproximación al concepto de desarrollo y a las fórmulas práctico-políticas para lograrlo fue hecha por los economistas, desde los clásicos hasta las corrientes más contemporáneas, quienes asimilaron desarrollo a crecimiento de la economía. Los clásicos le apostaron a miradas de largo plazo y de distribución del producto entre las diferentes clases (capitalistas, terratenientes y trabajadores). Sea desde ópticas optimistas, como la de Adam Smith, o desde miradas pesimistas, como las de Ricardo y Malthus, todos ellos se fijaron en las leyes que permitían la acumulación de capital y los mecanismos para la redistribución de la riqueza. El supuesto compartido por la mayoría de ellos era uno: el progreso, fruto de la capacidad de los humanos para comprender racionalmente la naturaleza, transformarla, apropiársela y disfrutarla al máximo.

Los neoclásicos dieron un giro significativo al privilegiar el corto plazo como referente temporal para comprender el funcionamiento de la economía capitalista y el avance en el análisis de los rendimientos marginales decrecientes, siempre bajo un supuesto de movilidad libre del capital y de equilibrio permanente de la economía en el corto plazo. Ese punto de vista se impuso hasta que autores como Schumpeter y Keynes volvieron a plantear los problemas macroeconómicos (la innovación tecnológica y el papel del Estado), ofreciendo un conjunto de propuestas que alimentaron lo que posteriormente se conoció como el modo fordista de producción y el Estado de Bienestar.

La reacción a ese enfoque no se hizo esperar. Milton Friedman, basado en un enfoque monetarista, argumentó que el Estado, al invertir y generar flujos de dinero entre los consumidores no produce necesariamente incrementos en la producción sino, por el contrario, aumento de la inflación, dado que la oferta agregada permanece rígida. Estas tesis dieron pié a las formulaciones

de la que hoy se conoce como la corriente neoliberal. Esta última parte de la consideración de que es necesario gestionar los costos asociados al modo de producción fordista, que a finales de la década del setenta del siglo pasado había entrado en crisis. Cuestiona el intervencionismo estatal y sugiere que el mercado asigna de manera óptima los recursos y es más eficiente en la distribución de la riqueza, por lo cual la misión del Estado debe ser exclusivamente la de garantizar las condiciones para la libre acción de los agentes del mercado, de manera que sea éste el principal regulador de la economía y el factor determinante de la generación y distribución de la riqueza.

2. El desarrollo como modernización

Este debate, al centrarse exclusivamente en la consideración de los factores determinantes del crecimiento de la riqueza, dejó de lado el estudio de las variables no económicas del desarrollo (socio-culturales, políticas, psico-sociales), difíciles de incorporar en los modelos elaborados por los economistas, interesados, en particular desde la segunda post-guerra, en diseñar estrategias que permitieran a los países del Tercer Mundo salir de su condición de “subdesarrollados”. Sin embargo, hacia finales de la década del cincuenta y comienzos de la del sesenta del siglo pasado, se fue haciendo cada vez más evidente el fracaso de tales modelos, en el sentido de que, si bien podían estimular el crecimiento de las economías nacionales, no acertaban en el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas y reducir la brecha social heredada del pasado. Incluso, algunos de tales modelos tendían a ampliar la brecha social y a excluir a importantes sectores de la población del acceso a los recursos que les permitieran superar su condición de pobres y excluidos. *¿Cómo explicar tal desacierto?*

Una corriente importante de científicos sociales no economistas sugirió entonces la hipótesis de que las fallas de estos modelos estaban relacionadas con la omisión en el análisis de los factores no económicos del desarrollo, variables de difícil medición, como los valores, las costumbres, las culturas políticas, las asimetrías de poder, etc. Esta hipótesis dio lugar a una reflexión sobre el entorno histórico-social del crecimiento económico, que llevó a la formulación de las teorías de la modernización. Estas colocaron el acento

en las transformaciones socio-culturales necesarias para que el desarrollo económico fluyera y lograra mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de los más pobres.

Inspiradas en una visión funcionalista y evolucionista de la sociedad³, las teorías de la modernización le asignaron un importante papel a las transformaciones culturales como requisito para que las sociedades pobres se articularan a las dinámicas del desarrollo. Tales transformaciones implicaban, en efecto, un cambio de la cultura tradicional a la moderna, esta última estructurada alrededor de las ideas de secularización, primacía de la razón, acción racional (en el sentido weberiano⁴), normas prescriptivas e interiorización de valores ligados al cambio y al progreso, propias de las sociedades “modernas”. En otras palabras, el desarrollo no estaría circunscrito exclusivamente al crecimiento económico sino a la transformación cultural de los pueblos, a un cambio de mentalidad y de costumbres que permitirían el correcto funcionamiento de los modelos económicos.

Los países subdesarrollados, marcados fuertemente por culturas tradicionales ligadas a la costumbre, a cosmovisiones religiosas, a relaciones cara a cara, a la división estamental de la sociedad, al predominio de grupos primarios y de relaciones patrimoniales, a la fragmentación social y a los bajos niveles educativos, tendrían que hacer un gran esfuerzo para promover, especialmente entre la población campesina y los pobres urbanos, un cambio cultural que les permitiera incorporar nuevos valores a sus vidas y a su conducta e integrarse de forma adaptativa a las nuevas dinámicas económicas, sociales y políticas del mundo del desarrollo. La modernización cultural, modelada por las formas de pensar y por los estilos de vida (*a new way of life*) propios del hemisferio norte, sería, entonces, la clave para superar la condición de marginalidad de las sociedades del sur.

³ Se hace referencia a los paradigmas que consideran la sociedad como un todo integrado, cuyas partes (roles e instituciones) son funcionales a dicha integración. Esta obedece fundamentalmente a factores de tipo cultural (la conciencia colectiva a la que se refirió Emilio Durkheim en su obra clásica *De la División del Trabajo Social*) más que a articulación de intereses o a solidaridades y confianzas acumuladas en el tiempo (capital social). Talcote Parsons y Robert Merton son considerados la vanguardia del pensamiento funcionalista hace un poco más de medio siglo

⁴ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica (varias ediciones).

3. Desarrollo y dependencia

Los contradictores del paradigma funcionalista, en su mayoría provenientes de las filas del marxismo o inspirados en ese paradigma, rechazaron las teorías de la modernización no sólo por su carácter evolucionista (todos caminamos al mismo destino, la modernidad), sino además porque consideraban que tales teorías de manera encubierta hacían la apología del capitalismo (los países subdesarrollados tienen que comportarse como los países capitalistas desarrollados para alcanzar el nivel de desarrollo de estos últimos) y ocultaban las verdaderas razones del subdesarrollo. Estas estaban ligadas a la manera como se había configurado el capitalismo a escala mundial, asignando lugares diferentes a los distintos países (unos en el centro y otros en la periferia) y configurando a lo largo de la historia moderna una situación de dependencia cada vez mayor de los países subdesarrollados con respecto a los países de capitalismo avanzado.

En otras palabras, los teóricos de la dependencia planteaban que la situación de los países subdesarrollados no se explicaba por desarticulaciones económicas ni por el peso de factores culturales, sino por los rasgos estructurales que se derivaban de su condición de países periféricos en el conjunto de la organización mundial del capitalismo. Esa condición implicaba desigualdades en el plano económico (producción, mercado internacional, niveles de consumo) y político, que debían ser superadas mediante una reconfiguración del sistema mundial y la eliminación de las relaciones de dependencia.

Hubo dentro de esta corriente énfasis diferentes: algunos, como André Gunder Frank⁵ plantearon un modelo de corte mecanicista, en el que la dependencia estaba estructurada en diferentes escalas (mundial, nacional, regional, local), de manera que el desarrollo de un nivel determinado suponía el subdesarrollo de la escala inmediatamente inferior. Había así colonialismos internos y externos que explicaban la situación de subdesarrollo y pobreza de los grupos sociales más periféricos de los países subdesarrollados.

⁵ Ver su trabajo *Lumpemburguesía: lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica*, Bogotá, Oveja Negra, 1970.

Otros acudían a modelos más nacionales, en el sentido de que la dependencia operaba entre países, de manera tal que las naciones subdesarrolladas, independientemente de sus configuraciones sociales internas, estaban sometidas en su conjunto a la explotación de las naciones más ricas, en un modelo planetario de centro-periferia⁶.

Otros, finalmente, más ligados a los enfoques propiamente marxistas, interpretaban la dependencia como una relación de clase, en la que los intereses de las clases dominantes en el plano mundial se tornaban coincidentes con los intereses de las clases dominantes en los países dependientes, lo que establecía un encadenamiento de proyectos económicos y políticos que sumían a estos últimos en una situación de explotación, causa estructural de su condición de subdesarrollo⁷.

4. Desarrollo humano y sostenibilidad

Los anteriores paradigmas giraron en torno a una discusión relacionada con los medios (la generación de riqueza) o los entornos estructurales del desarrollo (las relaciones centro-periferia en el seno del sistema capitalista mundial). Los nuevos enfoques se han orientado más hacia el análisis de los fines (para qué la creación de riqueza, quiénes son sus beneficiarios). Las teorías del desarrollo humano parten del supuesto de que lo importante es que el ser humano dé sentido a la generación de riqueza y se beneficie con su creación. Decía Adam Smith que los seres humanos deben tener las suficientes condiciones materiales como para no avergonzarse en público. El propio Aristóteles afirmó que la riqueza es algo útil para el logro de otros fines (la satisfacción de las necesidades humanas, el bienestar, la felicidad, etc.).

Las teorías del desarrollo humano otorgaron un lugar central a las siguientes tres afirmaciones:

- El fin del desarrollo es el ser humano. Este no es un medio para la generación de riqueza, sino, por el contrario, el fin último de la actividad económica.

⁶ Ver Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México: Siglo XXI, 1969.

⁷ Ver Dos Santos, Theotonio, *Lucha de clases y dependencia en América Latina*, Bogotá: Oveja Negra, 1970.

- El desarrollo debe nacer “desde abajo”, obedeciendo a las lógicas y las dinámicas de la propia población.
- Debe ser una búsqueda altamente participativa, en la que los propios actores puedan disfrutar del beneficio del desarrollo.

Manfred Max Neef se acoge a este enfoque con su planteamiento del “desarrollo a escala humana”⁸, el cual se sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.

Max Neef parte de tres postulados para el análisis de las necesidades humanas: en primer lugar, *el desarrollo se refiere a las personas y no a los objetos*; el mejor proceso de desarrollo es el que permite elevar la calidad de vida de las personas. Para ello, es preciso distinguir entre las necesidades y los satisfactores. Las primeras pueden ser clasificadas según categorías existenciales (ser, tener, hacer, estar) y según categorías axiológicas. El cruce de esos dos criterios da lugar a una matriz de necesidades y de sus satisfactores, sin que haya una relación biunívoca entre ellos.

El segundo postulado es que *las necesidades humanas son finitas y clasificables*, mientras que los satisfactores son formas culturales de satisfacerlas. Finalmente, el tercer postulado señala que *las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos*. Lo que cambia a través del tiempo y el espacio son la forma y los medios para la satisfacción de las necesidades.

Por tanto, atendiendo a la combinación entre necesidades y satisfactores, hay varias pobreza, según el tipo de necesidad no satisfecha: puede ser de subsistencia, pero también de afecto, de entendimiento, etc. Y cada una de ellas genera diversas patologías. Por eso, la política de desarrollo trasciende la racionalidad económica pues compromete al ser humano en su totalidad.

⁸ Max Neef, Manfred A., *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, primera edición, Barcelona: Icaria, 1994.

Los bienes económicos son simples artefactos que afectan la eficiencia de un determinado satisfactor, alterando el umbral de actualización de una necesidad.

El Estado tiene una función para el logro del desarrollo a escala humana: es el estimulador de procesos sinérgicos, a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar el ámbito nacional. Es el promotor de un desarrollo nacional autodependiente⁹, el cual, no obstante, no puede negar la interdependencia.

Estos postulados “pararon de cabeza” las teorías anteriores sobre el desarrollo y abrieron una nueva ventana desde la cual se formularon nuevas hipótesis. Una de ellas, se relaciona con la sostenibilidad medioambiental, el uso racional y la conservación de los recursos naturales. Este debate tuvo su origen reciente en la voz de alarma frente a la crisis ambiental, que se introdujo en la arena política a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado.

La alarma otorgó un cierto tono catastrófico a la problemática ambiental e, incluso, llegó a proponer una especie de profecía de colapso mundial en el inmediato futuro, lo que propició la expansión del movimiento ambientalista en los Estados Unidos y, posteriormente, en Europa, a través de organizaciones contestatarias, como *Friends of the Earth* y *Greenpeace*, que arremetieron contra las grandes multinacionales y, en general, contra quienes consideraban como agentes depredadores del ambiente. Consecuencia de esa movilización a escala mundial fue el surgimiento de los partidos verdes, primero en Europa y, luego, en otros continentes. De igual manera, hubo desarrollos institucionales en el ámbito internacional (Unesco, PNUMA), ligados al estudio y protección del ambiente, y fueron convocadas una serie de reuniones, la primera de las cuales, la de Estocolmo en 1972, se nutrió de un acalorado debate sobre la teoría del crecimiento cero.

La discusión sobre estos y otros tópicos relacionados ha perfilado tres corrientes de pensamiento dominantes¹⁰: el ecologismo conservacionista,

⁹ La autodependencia es el protagonismo real de las personas en los distintos espacios para el desarrollo de procesos sinérgicos en la satisfacción de las necesidades.

¹⁰ Pierri, Naína, “Historia del concepto de desarrollo sustentable, En: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/descargas/pierri01.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2010).

el ambientalismo moderado y el humanismo crítico o ecodesarrollo. La primera de ellas está representada por el Informe de Club de Roma, que propuso limitar severamente el crecimiento de la población para evitar una catástrofe mundial en los siguientes 100 años. Esta corriente, inspirada en las teorías clásicas de Robert Malthus y David Ricardo, parte de un fuerte supuesto “ecocéntrico”, según el cual existe una contradicción entre sociedad y naturaleza que parece no resolverse y que invita necesariamente a un sacrificio de la primera para proteger la segunda.

El ambientalismo moderado, a diferencia de la corriente anterior, se ubica en una posición antropocéntrica, según la cual el cuidado de los recursos naturales no puede ser concebido como un fin en sí mismo sino como un medio para favorecer el desarrollo de las personas y posibilitar mejores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto. Por tanto, en contraposición a lo que predicaban los defensores de la escuela conservacionista, se plantea que es necesario promover el crecimiento económico para superar la pobreza. Existe, por tanto, una gran confianza en el papel de la economía como instrumento para asegurar el progreso de la humanidad, lo que contrasta abiertamente con el talante catastrófico de los ecologistas conservacionistas.

Esta postura está consignada en el Informe Brundtland “Nuestro futuro común”, para el cual desarrollo y medio ambiente no pueden ser separados. El informe, acogido por los organismos internacionales como documento guía para el diseño de acciones específicas, dio lugar a la noción de “desarrollo sostenible”, entendido como aquel cambio que no compromete la capacidad de generaciones futuras de atender sus necesidades. El desarrollo sostenible debe, según ese informe, ser justo y equitativo, y, además, facilitado por sistemas políticos que aseguren la participación ciudadana en la toma de decisiones. Apareció, así, por primera vez, la idea de participación como ingrediente de una concepción del desarrollo. La propuesta era articular en un mismo enfoque las nociones de crecimiento, sostenibilidad, mercado, participación y equidad como sustento para el diseño de acciones que promovieran un desarrollo sostenible.

Finalmente, el humanismo crítico o ecodesarrollo se inscribe en el movimiento a favor de un nuevo orden económico internacional centrado en la

atención de las necesidades y la calidad de vida de las mayorías a través de un uso racional de los recursos naturales. Más que compatibilizar economía y sociedad, se trata de articular sinérgicamente economía y ecología a través de modelos “alternativos”, autodeterminados y autocentrados de desarrollo, contruidos desde la óptica de los excluidos. Es un enfoque comunitario y “tercermundista” que implica a la vez una ética de la naturaleza, una solidaridad diacrónica con las generaciones futuras, la introducción de tecnologías apropiadas y una nueva orientación del sistema educativo.

Es, además, una visión anti-tecnocrática, que privilegia las dinámicas “de abajo hacia arriba”, que promueve una gestión racional de los ecosistemas locales y, sobre todo, que reconoce el *know how* de las comunidades locales como criterio para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos no renovables. Este último componente es clave para comprender el lugar de la participación en el planteamiento. Es un lugar central, pues se otorga a los actores locales, a partir de sus cosmovisiones, de su complejo cultural, de sus intereses y sus propios códigos discursivos, la posibilidad de orientar los propósitos y la ruta del desarrollo sustentable.

Esta tercera vertiente contiene dos corrientes que, compartiendo los supuestos fundamentales, colocan énfasis diferentes en la interpretación de lo que ocurre actualmente en el planeta y de lo que, en consecuencia, es preciso realizar para asegurar la sustentabilidad del desarrollo: la marxista y la anarquista. Para la primera de ellas, la cuestión ambiental está relacionada con las formas de organización social del trabajo, las cuales determinan qué recursos deben ser utilizados, cómo y a qué ritmo. Según sus defensores, estamos frente a un capitalismo depredador que debe ser sustituido por nuevas formas de organización social del trabajo que utilicen los medios de producción naturales y artificiales en forma responsable y racional.

Por su parte, la fórmula anarquista se nutre de una tradición comunitaria ligada al desarrollo de la ecología “social”. Pretende promover una sociedad ecológica mediante la expansión de la vida y de los valores comunitarios. Ello contrasta abiertamente con la lógica del mercado y se sitúa más bien del lado de lo que se puede llamar el “ecologismo de los pobres”, bajo principios de preservación y respeto de las culturas tradicionales, portadoras de una sabiduría ambiental, desde hace tiempo perdido.

Estas tres corrientes otorgan pesos diferentes a los componentes económico, social y ecológico del desarrollo sustentable: el ambientalismo moderado y los ecologistas conservacionistas privilegian el eje de sustentabilidad económica-ecológica: buscan definir políticas ambientales que señalen qué capital natural pueden emplearse, en qué cantidad y bajo qué condiciones, y qué tanto capital natural debe protegerse sin poner en riesgo una apuesta por el crecimiento. Es, en últimas, una visión tecnocrática que confía en que el equilibrio ecológico y económico se logrará siempre y cuando las decisiones sobre el uso del capital natural se funden en conceptos con base tecno-científica.

El humanismo crítico, por su parte, se centra en la noción de sustentabilidad local, entendida en su alcance como la subordinación del uso económico de los recursos naturales a objetivos sociales, concretamente a la erradicación de la pobreza para construir una sociedad nueva. Es un enfoque de tono político, en el que aparece con mayor nitidez el nexo entre participación y sustentabilidad del desarrollo.

Los trabajos de Enrique Leff se ubican en esta última tendencia¹¹. Para él, la sustentabilidad ecológica es un nuevo criterio normativo para la reconstrucción del orden económico, una condición para la sobrevivencia humana, al tiempo que un soporte para lograr un desarrollo durable. Esto se opone por completo a un criterio de racionalidad económica (hoy de corte neoliberal) que desterró a la naturaleza de la esfera de la producción, generando destrucción ecológica y degeneración ambiental.

Para Leff, es preciso partir de un concepto de ambiente que exprese una nueva visión del desarrollo humano. Ese concepto debe integrar valores y potenciales de la naturaleza, externalidades sociales, saberes históricamente subyugados y una mirada compleja del mundo, todos ellos aspectos negados por la lógica de la modernización.

Hoy día, señala el autor, lamentablemente predomina la razón tecnológica sobre la organización de la naturaleza, sustituyendo así las estrategias del

¹¹ La obra de Leff es extensa. Para este trabajo se tomará como referencia su libro *Ecología y Capital; racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 1994 (varias ediciones).

ecodesarrollo surgidas en los años setenta. Se refiere Leff a la noción de desarrollo “sostenible” divulgada por el Informe Brundtland, que creía firmemente en la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido a través de mecanismos del mercado. No existiría, por tanto, contradicción entre ambiente y crecimiento económico. Sería la capitalización de la naturaleza y la reducción del ambiente a la razón económica.

Según Leff, se requiere transitar hacia un nuevo orden social guiado por los principios de sustentabilidad ecológica, democracia participativa y racionalidad ambiental. Es la única forma de pagar una deuda ecológica, referida a la subvaloración actual de los recursos naturales que subvencionan y financian el desarrollo agrícola e industrial del Norte. La racionalidad ambiental propicia una reorganización de la producción, basada en el potencial productivo de la naturaleza, el poder de la ciencia y la tecnología modernas, y los procesos de significación que definen identidades culturales y sentidos existenciales de los pueblos. El producto de esa nueva concepción del desarrollo sería, en lo económico, un proceso productivo sustentable, abierto a la diversidad cultural y a la diversificación de los estilos de desarrollo.

Este nuevo paradigma implica la descentralización de la economía y la diversificación de los estilos de desarrollo, movilizándolo a la sociedad en torno a la reapropiación de su patrimonio de recursos naturales y a la autogestión de sus procesos productivos. Implica igualmente la descentralización de los procesos políticos en la gestión ambiental y un alto grado de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales.

La gestión ambiental del desarrollo sustentable es, en suma, un llamado a la acción ciudadana para participar en la producción de sus condiciones de existencia y de sus proyectos de vida: “La utopía ambiental –señala Leff- moviliza a la sociedad para construir una nueva racionalidad social y productiva, abriendo nuevas opciones a un proceso de gobernabilidad democrática del desarrollo sustentable” (1994).

Este planteamiento adquiere mayor sentido pues nuevos actores han venido poblando la escena política, planteando nuevas demandas para el

mejoramiento de la calidad del ambiente y de la vida, así como espacios de autonomía cultural y autogestión productiva. El desarrollo local es el escenario de dicha utopía:

“Es en las comunidades de base y en el nivel local donde los principios del ambientalismo toman todo su sentido como potencial productivo, diversidad cultural y participación social para la construcción de esta nueva racionalidad productiva” (Leff, 1994).

Se propone así una clara y directa relación entre esta nueva racionalidad ambiental, la diversidad cultural y de estilos de desarrollo y la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales.

5. El desarrollo como libertad

En la década del setenta del siglo pasado hubo un regreso a las teorías del capital humano, que colocaron el acento en el bienestar y en los procedimientos para aumentarlo. El capital humano fue entendido como un factor productivo que permitiría incrementar el progreso técnico y, por esa vía, a fortalecer el desarrollo endógeno y el bienestar. Hubo un gran interés en poner en marcha políticas públicas orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida.

Tales políticas no produjeron los resultados esperados (las estadísticas señalaron que el crecimiento entre 1950-70 fue mayor que el logrado entre 1979-1990), probablemente porque no todo el capital humano quedó incorporado al proceso de revolución tecnológica del período. Hubo más bien una segmentación del mercado que solamente incorporó a los sectores más dinámicos la parte más calificada de la oferta laboral, lo que generó desempleo y amplias brechas salariales, al tiempo que el Estado se replegaba y reducía severamente la inversión pública.

Amartya Sen¹² criticó estos enfoques por una razón: todos ellos siguen instalados en la convicción de que los seres humanos son medios para el

¹² Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá: Planeta, 2000.

crecimiento económico, dejando de lado componentes importantes, por ejemplo la dimensión ética del desarrollo¹³. Por ello, era necesario dejar de lado el pensamiento utilitario que invadió por mucho tiempo la economía.

Sen se hace una pregunta probablemente elemental, pero no por ello menos importante: ¿Qué pueden hacer las personas con lo que tienen? Rawls había introducido el enfoque de la justicia distributiva a través de sus dos principios: a) Toda persona tiene el mismo derecho a un amplio espectro de libertades; y b) Todos los cargos y posiciones en una sociedad deben estar abiertos a todos; las desigualdades son justas sólo si los que están en mayor desventaja sacan provecho o se favorecen de ellas. Con base en esos dos principios propone la idea del equilibrio reflexivo (ir y venir entre juicios e intuiciones a través de la deliberación democrática).

Para Sen, Rawls es fetichista al centrar los principios de justicia en los bienes y no en las capacidades. Para poner un ejemplo, el consumo de distintos alimentos tiene resultados diferentes entre personas diferentes, según factores de edad, sexo, raza u otros. Por tanto, la justicia no debe buscarse en los bienes, sino en un concepto que integre la diversidad de las personas. Es el concepto de las realizaciones. El vector de realizaciones es muy amplio. La capacidad de convertir un bien en realizaciones es muy variada y depende de gustos y capacidades. Los bienes por sí mismos no garantizan que una persona los convierta en realizaciones. Ella verá que hacer con ellos y lo podrá hacer según sus capacidades. El objetivo del desarrollo es asegurar esa libertad, la cual es función de tales capacidades.

Sin duda, el énfasis en el capital humano ha atemperado y humanizado la concepción del desarrollo. Sin embargo, ello no ayuda a comprender del todo la importancia de los seres humanos en el proceso de desarrollo. Este consiste en la ampliación de las capacidades de la población para realizar las actividades elegidas y valoradas libremente. El crecimiento económico debe proporcionar las oportunidades para propagar la libertad y para tener una vida digna.

¹³ Adam Smith afirmaba en esa línea que los seres humanos deben tener las suficientes condiciones materiales como para no avergonzarse en público. En otras palabras, como también lo predicó Aristóteles, la riqueza es algo útil para otros fines, por ejemplo, la felicidad.

6. Los modelos de desarrollo en América Latina

Del rápido recorrido anterior queda claro que el análisis del desarrollo implica una mirada multidisciplinaria en el campo de las ciencias sociales, pues destaca dimensiones sociales, culturales, históricas, económicas y antropológicas. En un plano histórico-concreto, el análisis del desarrollo exige la referencia a la manera como distintos actores se relacionan para asegurar en una sociedad específica las condiciones que permitan alcanzar las metas del desarrollo humano (libertad, bienestar, etc.). La noción de modelo de desarrollo se refiere precisamente a esa relación entre actores (Estado, sociedad, mercado) encaminada al logro de un determinado nivel de bienestar.

En el último medio siglo, son varios los modelos que han inspirado la relación entre Estado, sociedad y mercado en América Latina. El replanteamiento del carácter, las funciones y la organización del Estado parece ser uno de los temas en torno a los cuales se ha gestado un cierto consenso en los países latinoamericanos, particularmente desde los años ochenta del siglo pasado. Se habla de “modernizar” el Estado y de instituir un orden político que imprima un nuevo rumbo a los procesos económicos, sociales y políticos en estos países. En últimas, se trata de un cambio de la “matriz socio-política”, es decir, de la estructura de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, articuladas institucionalmente por el régimen político.

Mirada en una perspectiva histórica, la reforma del Estado en América Latina buscó en primera instancia transformar la matriz “clásica” de relaciones entre el Estado y la sociedad, entendida como aquella asociada al modelo de “desarrollo hacia adentro” y al que Sunkel denominó “Estado desarrollista”. Este se caracterizó por liderar la modernización de las sociedades y las economías periféricas, mediante el ejercicio de una triple función económica, social y política: en primer lugar, como promotor de la industrialización a través de políticas proteccionistas (modelo de sustitución de importaciones), integrador del mercado interno y actor económico directo; en segundo lugar, como responsable de satisfacer las crecientes demandas de la población, a través de la provisión directa de bienes y servicios públicos, y como redistribuidor del ingreso a través de la política fiscal. Finalmente, como garante del equilibrio de intereses y de la alianza entre los diferentes

sectores de la sociedad civil y de la sociedad política involucrados en el proyecto modernizador.

Frente a ese Estado omnipresente, la sociedad jugó un papel relativamente pasivo como usufructuaria de derechos y receptora de bienes y servicios estatales. Sólo los actores organizados desempeñaron un rol activo como polos de reivindicación y fuentes de presión hacia el Estado. Ello implicó alianzas, más o menos inestables, entre los empresarios, los nacientes sectores medios y la clase obrera industrial, los cuales compartían una cierta identidad -así fuese coyuntural- de intereses.

Fueron por tanto privilegiadas dos formas de participación, por lo menos desde la perspectiva del Estado: la comunitaria y la política. Mediante la primera, el Estado convocó a los sectores más pobres de la población para que se organizaran e intervinieran en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de la construcción de infraestructuras de diverso tipo y de la prestación de algunos servicios. La década del sesenta fue fecunda en políticas de promoción popular y desarrollo de la comunidad, a través de las cuales el Estado buscó incorporar a los llamados “marginados” a la dinámica de la modernización. La participación política, por su parte, fue canalizada a través de los partidos y, sobre todo, del voto para la elección de autoridades y representantes a los cuerpos colegiados.

Ese modelo produjo importantes resultados socioeconómicos: América Latina mostró índices de crecimiento promedio del 5 al 6% anual, multiplicó varias veces su ingreso *per cápita* y su dotación de recursos productivos y vio progresar los indicadores de nivel de vida de la población. El Banco Mundial así lo reconoció señalando que en esas tres décadas (1950-80) los países en desarrollo alcanzaron sustanciales ganancias en sus niveles de vida, medidos por los indicadores sociales y de ingreso. Incrementos reales en el consumo *per cápita* y reducciones en la incidencia de la pobreza absoluta se produjeron de manera paralela a una mejoría continua y sostenida de los indicadores sociales. En los últimos 25 años, el consumo *per cápita* se incrementó en 70%, en términos reales; el promedio de esperanza de vida creció de 51 a 63 años y la inscripción en la educación primaria alcanzó el 89%.

Sin embargo, la propia dinámica del modelo fue configurando su crisis. El Estado desarrollista fue incapaz de actuar eficazmente en el ordenamiento de la economía y en la satisfacción de las necesidades de amplios sectores de la población y de mantener el clima de consenso entre distintos actores. En efecto, la base tributaria de los países dejó de incrementarse al ritmo de las crecientes necesidades del gasto público, en particular aquellas relacionadas con la financiación de los programas asistenciales y de las políticas sociales, lo que provocó una tendencia sistemática y permanente al déficit en el sector público.

A comienzos de la década del 70 la brecha fiscal pudo ser aliviada a través del financiamiento externo barato, abundante y sin restricciones. Pero súbitamente, el optimismo expansionista derivado de esa feria de crédito externo se desplomó a comienzos de la década del 80 cuando el pago de la deuda obligó a un gran drenaje de excedentes hacia el exterior, lo que estableció severos límites al crecimiento económico.

A esta crisis económica se fue sumando una de carácter social y político: el Estado se volvió pesado e ineficiente y cada vez más incapaz de satisfacer las presiones y demandas de distintos sectores sociales. Los canales tradicionales de representación política se volvieron estrechos e insatisfactorios y dieron lugar al surgimiento de formas “parainstitucionales” de protesta. El clientelismo y la corrupción se convirtieron en rasgos característicos de la acción estatal, en el marco de una estructura centralista que restó posibilidades a las regiones y las localidades y profundizó los desequilibrios territoriales. Todo esto derivó en una crisis de representatividad y credibilidad que se fue volviendo explosiva¹⁴.

Las reformas no se hicieron esperar: se trataba de hacer más eficiente y eficaz la acción del Estado y modificar los términos de su relación con los actores económicos y sociales. A mediados de la década del 70 comenzaron a aplicarse en distintos países políticas de ajuste estructural con el propósito de incrementar el ahorro interno, reducir el déficit público y asegurar el equilibrio

¹⁴ En algunos países, la incapacidad para manejar el conflicto a través de mecanismos democráticos y de concertación, de un lado, y la incapacidad del modelo de desarrollo para incorporar productivamente a la creciente oferta de fuerza laboral condujeron a un endurecimiento de las estructuras de poder y a una etapa de dictaduras militares por todos conocida.

fiscal. El sector público debió contraer drásticamente el gasto y aumentar la carga tributaria para disminuir su déficit. El sector privado debió disminuir su consumo a fin de reducir las presiones inflacionarias. Las restantes medidas aplicadas son conocidas: liberalización de precios y desregulación de mercados; apertura del comercio exterior y del movimiento de capitales; especialización productiva según el principio de las ventajas comparativas; preferencia por el instrumental monetario sobre otros instrumentos de política económica de corto plazo; política salarial de libre contratación y de incremento por debajo de los índices de inflación; liberalización financiera.

Estas medidas abrieron la puerta a una nueva matriz de relaciones entre el Estado y los actores económicos y sociales, inspirada en la idea de que el primero debía reducir su protagonismo en la búsqueda del desarrollo y dejar que los segundos asumieran más directamente esa responsabilidad. Esta “racionalidad de mercado” parte del supuesto de que es necesario desmontar las trabas (políticas) que obstaculizan la libre movilidad del capital y crear las condiciones para convertir a las fuerzas del mercado en el principio regulador de los procesos económicos y sociales. Ello implica reducir la intervención del Estado en la economía, despolitizar la gestión pública y convertir al Estado en un árbitro neutral en la regulación de las relaciones económicas. El mercado pasa a ser entonces el principio rector de los procesos de cambio político y social.

Dos rasgos adicionales hacen parte de esta racionalidad: la descentralización y desconcentración de ciertos niveles de decisión y gestión estatal, de un lado, y la “despolitización” de la política, de otro. La descentralización busca descargar al sector central de ciertas responsabilidades, incluido el manejo de los conflictos derivados de la situación regional y local. Se pretende que los entes subnacionales asuman esas responsabilidades, preferiblemente en una óptica de privatización. En cuanto a la despolitización, se busca “descontaminar” la gestión pública de toda influencia político-partidista, de manera que haya menos gobierno y más administración. La burocracia tradicional debe ser sustituida por una tecnocracia político-empresarial.

El rol que compete a la sociedad en este modelo varía sustancialmente con respecto a la matriz clásica: de receptora pasiva de bienes y servicios pasa

a convertirse en polo activo, autogestionario y comprometido en la auto-satisfacción de sus propias necesidades, vía mercado. Es en el escenario de la oferta y la demanda, y no en el del asistencialismo estatal, en el que la sociedad debe buscar la satisfacción de sus necesidades.

Esto supone la constitución de unidades individuales que desarrollan sus propias estrategias (supuestamente racionales) de inserción en el mercado (fragmentación social). El modelo parte de una concepción utilitaria de la sociedad, en la que el paradigma de conducta es la imagen del “*homo economicus*”. La acción colectiva pasa a un segundo plano.

La democracia se redefine en función de nuevos énfasis: no ya la igualdad y la fraternidad, sino la libertad, entendida como posibilidad para los individuos de desplegar su propia iniciativa en todos los ámbitos de la vida económica y social. La democracia debe colocarse al servicio de la competitividad y la eficacia. Constituye un prerrequisito para el libre mercado.

El modelo de racionalidad del mercado se impuso en el continente con ritmos e intensidades diferentes según las circunstancias de cada país desde mediados de la década del 70. La libertad de mercado se fue proclamando como el horizonte único y común de todas las naciones como si hubiese llegado de verdad el fin de la historia y no fuera posible visualizar otras alternativas de organización de la sociedad y del Estado. El capital transnacional, las clases dominantes y los organismos de cooperación bilateral y multilateral cantaban al unísono el mismo coro: buen gobierno (Estado mínimo), buena economía (mercado libre) y buena sociedad (individuo autogestionario). Parecía que por fin llegaba la modernidad al Tercer Mundo.

Sin embargo, no todo fue color de rosa. Los indicadores sociales fueron demostrando que la imposición forzosa de esta racionalidad no necesariamente tenía un efecto positivo, particularmente en términos de equidad y bienestar de la población, sino que, por el contrario, podía ahondar la brecha social, como de hecho ocurrió, según lo muestran los indicadores de pobreza, distribución del ingreso, inversión social, empleo y capacidad adquisitiva de los salarios para la década del 80.

El modelo chocó igualmente con el atraso de las estructuras productivas nacionales, las cuales no pudieron responder adecuadamente a las exigencias de productividad, eficiencia y competitividad del mercado mundial, lo que produjo discontinuidad e incoherencia de las políticas macroeconómicas y traumas importantes para algunos sectores productivos que no pudieron afrontar el reto de la internacionalización de la economía.

Por lo demás, la propuesta de trasladar la racionalidad del “*homo economicus*” al terreno de las relaciones sociales y políticas fue perdiendo piso. Las consecuencias socioeconómicas negativas de su aplicación erosionaron el prestigio y la credibilidad del Estado y terminaron por fortalecer la organización social e incrementar la frecuencia de las demandas colectivas. Precisamente, la década del 80 se caracterizó en muchos países de América Latina por el florecimiento de nuevos movimientos sociales y por la densificación del tejido social (organizaciones de base, gremios económicos, ONG, etc.), los cuales colocaron en el escenario del debate público interrogantes y propuestas fundamentales sobre los temas del desarrollo, la equidad y la democracia.

De esa forma, se fue haciendo notoria una tensión entre las metas de liberalización económica y fortalecimiento del mercado, de un lado, y las de democratización, sostenidas por demandas sociales de equidad en la distribución de la riqueza y de participación en la construcción de lo público, de otro. Aunque el ideario neoliberal incorporó en su propuesta política las ideas de participación y democracia, las interpretó como mecanismos y reglas de juego para la protección de las libertades individuales y de la capacidad de autogestión del bienestar, antes que como instrumentos para construir colectivamente una sociedad equitativa y solidaria.

Las tensiones resultantes de la aplicación del modelo de racionalidad de mercado han sido el punto de partida para la búsqueda de nuevas matrices que definan de manera distinta el papel del Estado y sus relaciones con el mercado y la sociedad. En tal sentido, el modelo de concertación, ligado a los planteamientos de la escuela neoestructuralista, ha ganado mucho ascendiente en el debate actual y se perfila como una de las posibilidades teóricas y prácticas más interesantes para resolver el “*impasse*” social y político en el que se debaten la mayoría de los países de la región como consecuencia de la aplicación del recetario neoliberal.

El modelo ha sido construido a partir de dos fuentes nutricias: la recuperación crítica de algunos planteamientos estructuralistas elaborados por la CEPAL en los años 50 y 60 y la discusión de las tesis centrales del planteamiento neoliberal. Se intenta, en efecto, rescatar las ideas cepalinas sobre la necesidad de promover la modernización de los países latinoamericanos, su transformación productiva y la diversificación de sus exportaciones mediante políticas de industrialización y de incorporación del progreso técnico. No obstante, se ponen en tela de juicio algunos efectos del modelo desarrollista, como el crecimiento hipertrófico del Estado, sus políticas asistencialistas y paternalistas, el excesivo interés en el mercado interno, el consecuente descuido de las políticas de promoción de las exportaciones y los efectos negativos del excesivo proteccionismo, especialmente en términos de productividad y competitividad.

En cuanto al modelo de racionalidad de mercado, se discuten algunos de sus postulados básicos: la idealización del mercado como actor más eficiente en la asignación de recursos, la necesaria reducción del tamaño del Estado y su correlato, la privatización, como requisito para el logro de eficiencia en la prestación de servicios, la desregulación de los mercados, especialmente los financieros, y el sacrificio de la equidad distributiva como condición indispensable para el crecimiento.

Sobre esa base, el modelo de concertación formula una serie de tesis sobre el desarrollo y la función del Estado. En primer lugar, plantea que los principales problemas económicos de los países de América Latina son endógenos y estructurales y, en consecuencia, no son necesariamente el producto de la política económica. Se reconoce además la necesidad de realizar ajustes básicos para adaptarse al nuevo contexto internacional de apertura y competitividad global. No obstante, se estima que los mercados se caracterizan por innumerables imperfecciones, desequilibrios y rigideces, introducidos por los monopolios y por la desigual situación en la que se encuentran distintos sectores sociales frente a ellos en términos de información, capacidad de pago, entre otros.

Por tanto, para crecer no basta con liberalizar y reducir al máximo la regulación del mercado. Se requiere una acción complementaria entre el Estado y

el mercado como fuentes complementarias de asignación de recursos. Económicamente, el Estado cumple tres tipos de funciones: clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrio macroeconómico, etc.), básicas (construcción de infraestructura de transporte y comunicaciones, salud, educación, vivienda) y auxiliares (apoyo a la competitividad de la economía, el fortalecimiento y perfeccionamiento de mercados incompletos, la compensación de fallas del mercado derivadas de externalidades, rendimientos a escala o procesos de aprendizaje, desarrollo de estructuras científico-tecnológicas, etc.).

El Estado debe jugar también un papel importante en la redistribución del ingreso, para lo cual requiere un enfoque de la política social que parta de la idea de que el gasto social no constituye un consumo improductivo sino una inversión en capital humano que juega un papel estratégico en la movilización hacia objetivos de desarrollo.

Para el cumplimiento de esta función el Estado debe mantener una permanente iniciativa frente a la economía en términos de creación de empleo y redistribución del ingreso y, sobre todo, debe convocar a los diferentes sectores económicos, sociales y políticos para concertar con ellos las acciones de cambio y ajuste. El Estado es responsable de la elaboración de una visión estratégica del desarrollo, en torno a la cual debe lograr, mediante el diálogo y la concertación, el compromiso de todos ellos. Es ésta la esencia del Estado concertador. Este debe ser canal de expresión de demandas de diversos grupos y no de unos pocos. La racionalidad de un proyecto de futuro debe surgir de la interacción entre todos los grupos sociales y no de la exclusión.

El Estado debe avanzar hacia una reforma que descentralice las decisiones a nivel funcional y territorial y aumente su eficacia y su capacidad de gestión. Debe, por tanto, fortalecerse en su capacidad de respuesta a los requerimientos de la economía internacional; en la elaboración de perspectivas de largo plazo; en su habilidad para garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible el diálogo de intereses; en el manejo y resolución de conflictos; en la generación de consensos; en fin, en su eficacia técnico-administrativa a nivel central y descentralizado.

La relación entre el Estado y la sociedad se da en este modelo en términos de construcción y consolidación de la ciudadanía política y social. Se recuperan las nociones de representación y participación como medios para garantizar los derechos políticos y sociales, individuales y colectivos. Se trata de hacer compatible la democracia sustantiva con la democracia formal y la representativa con la participativa.

La condición para el logro de ese tipo de interacción es la existencia de actores colectivos. El modelo de concertación propende por la generalización del individuo como “*zoon politikon*”, como ser que solo puede desenvolver su existencia en el marco de una colectividad y que valora la esfera pública como un escenario en el cual no solo puede sino que debe desarrollar una importante parte de su existencia.

La participación adquiere, pues, un status sobresaliente en este modelo. Ante todo, como mecanismo a través del cual se formulan, discuten y acuerdan los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia. La densificación del tejido social implica, en esa línea, fortalecer la participación social, es decir, la nucleación autónoma de intereses en organizaciones capaces de debatir y acordar fórmulas para responder a los retos del desarrollo. El modelo estimula, además, la multiplicación de mecanismos de participación ciudadana y política que fortalezcan el “volcamiento” de la sociedad civil hacia lo público, particularmente en los ámbitos regional y local, en los cuales la relación estado-ciudadano es mucho más directa y permanente. La descentralización cobra sentido como estrategia para multiplicar las opciones de poder, para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones públicas y para adecuar estas últimas a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y equidad.

7. Inclusión social, capital social y participación

Muchos son los conceptos ligados a las nuevas visiones del desarrollo. Los de inclusión social, capital social y participación ocupan un lugar de primer orden en la comprensión del desarrollo, sin ser los únicos. En efecto, el desarrollo humano es un desarrollo incluyente, es decir, que busca eliminar toda forma de exclusión en la sociedad. Con el término exclusión social se

hace referencia a una manera de ser y de estar en la sociedad, ligada a una concepción del orden social y a una interpretación específica del devenir social¹⁵. Como lo señala Sonia Fleury, la exclusión es un concepto negativo referido a la “no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, negando sistemáticamente sus derechos de ciudadanía, como la igualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas, e impidiendo su acceso a la riqueza del país”.

La exclusión implica una fractura sociopolítica, en cuanto pérdida del sentido de pertenencia a un grupo y de subordinación a un orden simbólico, económico y político común. Es, en última instancia, una negación de la ciudadanía, un impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos y sociales vinculados en cada sociedad a la pauta de derechos y deberes que condicionan legalmente la inclusión en la comunidad sociopolítica. La exclusión tiene un fundamento político que se expresa en la no pertenencia a una comunidad política, que es, en el Estado moderno, una comunidad de derechos. Es un proceso relacional, socialmente sancionado mediante normas y valores (componente simbólico) que ordenan las relaciones sociales y vuelven los comportamientos previsibles. Es, en otras palabras, un proceso que regula la diferencia como condición de no inclusión.

La exclusión, además de ser un fenómeno económico y político, es también un fenómeno cultural. Despoja a los individuos de su dimensión humana impidiéndoles que se conviertan en sujetos de su proceso social. Lo que está en juego es la posibilidad de realizar su potencial como constructores de sociedad. Y allí el componente simbólico juega un papel relevante, pues constituye parte esencial de la construcción de sujetos. La exclusión implica el exterminio simbólico. A través de regímenes de verdad se fundamentan normas sociales que definen lo normal y la anormal, lo que debe ser incorporado y lo que debe ser excluido.

Un desarrollo incluyente es, por tanto, aquél que busca eliminar las barreras socioculturales y políticas que impiden a segmentos de la población acceder a los espacios y las oportunidades necesarios para que puedan realizar sus

¹⁵ Valencia, Alberto (editor), *Exclusión social y construcción de lo público en Colombia*, Bogotá: CEREC-CIDSE (Universidad del Valle, 2001).

proyectos de vida. Es, por definición, un desarrollo equitativo, afirmativo de la ciudadanía en sentido integral, estrechamente ligado a la defensa, respeto, protección y garantía de los derechos humanos. La construcción de una sociedad incluyente, equitativa, coloca en primer plano la vigencia de los derechos civiles y políticos, los cuales permiten garantizar la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. El desarrollo incluyente parte de un concepto de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos derechos, que los considera en forma integral.

En América Latina se han logrado algunos avances en materia de derechos civiles y políticos, pero se observan cada vez más retrocesos en el campo de la ciudadanía social. En tal sentido, se advierte una creciente conciencia sobre la necesidad de que la acción colectiva de diversos sectores de la sociedad y las políticas públicas centren su atención y se enfoquen hacia la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. No es ésta una tarea fácil, pues asegurar el cumplimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de sus condiciones de existencia, como lo señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), no sólo requiere acuerdos en el plano ético, político e institucional, sino generar una masa adecuada de recursos económicos suficientes y asignarlos de manera correcta para que lleguen efectivamente a quienes más los necesitan. El reconocimiento de los DESC garantizará a los/as ciudadanos/as el logro de un conjunto de capacidades que les permitan acceder a las redes de intercambio económico e integrarse a una sociedad moderna con posibilidades de autodeterminación y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos.

Desde la orilla de la sociedad civil, existe un acuerdo cada vez más extendido sobre la idea de que el logro de metas de desarrollo, en el sentido señalado en los párrafos anteriores, se facilita en la medida en que existan acumulados de capital social. Esta noción ha tenido importantes avances recientes, aunque su origen se remonta prácticamente a la década del sesenta. Robert Putnam es uno de los autores que más ha contribuido al desarrollo del concepto, a través de su estudio sobre el desempeño institucional y la

descentralización en Italia¹⁶. Examinando lo que él denomina los dilemas de la acción colectiva planteados por las teorías de la elección racional (la acción colectiva nunca llega a niveles óptimos pues siempre aparece el “*free rider*”), sugiere la noción de capital social como una categoría potente para comprender el buen desempeño de las instituciones en una sociedad. En pocas palabras, lo que él señala es que un buen desempeño institucional está estrechamente relacionado con el acumulado de capital social de una sociedad. Entre más grande sea ese acumulado, mejor el desempeño institucional y mejores condiciones para el desarrollo económico.

Putnam estructura la noción de capital social en torno a las ideas de redes de compromiso, confianza y normas de cooperación social. Las redes de reciprocidad aluden a lo que algunos denominan la densidad del tejido social, es decir, la existencia de organizaciones sociales articuladas, en las cuales los individuos encuentran nichos para la definición de sus intereses y la realización de sus aspiraciones. Constituyen un escenario de creación y re-creación de la vida social, un lugar para la construcción de solidaridad y para el auto-reconocimiento de identidades. La confianza resulta de la permanente interacción dentro y fuera de las redes de reciprocidad, lo que permite ir generando expectativas cada vez menos inciertas sobre la conducta de los demás en situaciones específicas. Esa confianza facilita la acción común y contribuye de manera significativa a la acumulación de potencialidades para el desarrollo colectivo. Finalmente, las normas de cooperación aluden al conjunto de pautas de comportamiento que los individuos van interiorizando a lo largo de su experiencia social y que lo llevan a valorar la acción solidaria sin esperar a cambio retribuciones mediatas o inmediatas. Ayudan a actuar con la convicción de que sumarse a las iniciativas colectivas es bueno para todos.

Este concepto de Putnam fue criticado por algunos autores, quienes encontraron en las afirmaciones de Putnam algunos equívocos. Por ejemplo, Alejandro Portes señala que la tesis de Putnam de que una sociedad que ha logrado acumular una buena dosis de capital social obtiene mejor desempeño colectivo es tautológica. En otras palabras -señala Portes- lo que dice Putnam es que una sociedad hoy día tiene capital social porque ha tenido capital social. La pregunta es cómo se hizo la “acumulación originaria” de

¹⁶ Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas: Galac, 1994.

ese capital y cuáles fueron los factores que hicieron que en una región se acumulara mientras que en otras no. Otras críticas se refieren a la excesiva valoración de la cooperación y la integración social, implícita en el concepto de Putnam, y al desprecio conceptual por los temas del conflicto y las contradicciones que se desarrolla en el seno de cualquier sociedad. Finalmente, se plantea que ha habido capitales sociales acumulados por ciertos grupos que no producen efectos socialmente deseables, sino que son utilizados de manera inadecuada y producen efectos en contra de la sociedad. Es el caso de la solidaridad interna en las mafias.

Otro elemento que se señala es que la noción de Putnam es muy restringida en su alcance, pues se trata de un concepto macrosocietal, referido al potencial que un grupo social ha logrado desarrollar en períodos de larga duración, lo que impide pensar en los acumulados sociales que logran los individuos. John Durston¹⁷ amplía el concepto y define seis formas de capital social: el capital social individual, que se manifiesta en las relaciones diádicas; el capital social grupal, extensión de las redes egocentradas; el capital social comunitario, que reside no sólo en el conjunto de las redes interpersonales diádicas, sino en las estructuras que forman la institucionalidad de la cooperación comunitaria; el capital social puente, es decir, aquel que permite establecer vínculos con personas e instituciones distantes; el capital social de escalera o relacionamiento vertical con grupos que tienen mayor poder o mayores y mejores recursos; finalmente, el capital social societal, expresado como acumulado de una sociedad o una nación.

La expresión de esas diversas formas de capital social en el escenario público da lugar a las distintas formas de participación. Esta puede ser entendida como una forma de acción individual o colectiva que implica un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos –tomar parte en una decisión, por ejemplo- a través de una conducta cooperativa. Más concretamente, es un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas

¹⁷ Durston, John, *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política¹⁸.

Entendido así el concepto, cabe distinguir en el seno de las iniciativas ciudadanas orientadas hacia la esfera pública aquellas que son portadoras de intereses globales, de aquellas que son agenciadas en función de intereses particulares. Las primeras pueden ser clasificadas en la categoría de participación política (intervención de sujetos individuales o colectivos en la escena pública en función del interés común), mientras las segundas se refieren específicamente a la categoría de participación ciudadana (intervención de sujetos en la escena pública en función de intereses particulares)¹⁹.

La participación ciudadana emplea mecanismos tanto institucionales como no institucionales, y puede desarrollarse a través de la intervención directa de los ciudadanos y las ciudadanas en el escenario público o de sus representantes en instancias particulares. Sólo que en este último caso, los representantes no operan como fiduciarios (relación no vinculante entre el elector y el elegido) sino como delegados de un grupo o segmento específico de la población (mandato vinculante que puede, por tanto, ser revocado). En ese sentido, la participación ciudadana también contempla instancias de representación y debe resolver, al igual que en el caso de la democracia representativa, los problemas que se derivan de las relaciones entre los representantes y sus bases sociales.

De todos modos, al orientarse hacia el escenario público, la participación ciudadana tiene necesariamente un referente político: a través de ella la ciudadanía exige la responsabilidad de los mandatarios, controla la transpa-

¹⁸ Velásquez, Fabio, "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en: *Revista Foro*, N° 1, Septiembre de 1986, Bogotá, Foro Nacional por Colombia. También, Velásquez, Fabio y González, Esperanza, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: Fundación Corona, 2003.

¹⁹ Nuria Cunill introduce esta distinción, diferenciando además estas dos categorías de las de participación comunitaria y participación social, las cuales operan fundamentalmente en el ámbito privado. Una manera de diferenciar la participación ciudadana de la participación política es señalando que la primera no se reduce a los mecanismos institucionales ni busca el ejercicio del poder del Estado. Ver Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, CLAD, 1990.

rencia de sus decisiones e interviene directamente en escenarios de decisión política. En tal sentido, no niega el sistema de representación política sino que lo complementa y perfecciona.

La sociedad civil es la base social para el ejercicio de la participación. Ello plantea una serie de cuestiones acerca de los actores que la constituyen, el papel de los derechos fundamentales, la construcción de espacios públicos y su relación con el Estado. Cohen y Arato le asignan cuatro rasgos a la noción de sociedad civil: pluralidad (familias, grupos informales, asociaciones que se articulan en espacios públicos autónomos), publicidad (instituciones de cultura y comunicación que permiten la interacción entre los actores), privacidad (dominio de autodesarrollo y elección moral), y legalidad (estructura de leyes generales y derechos básicos). Habermas, quien inspira buena parte de las tesis de Cohen y Arato, retoma a su vez los aportes de estos autores y señala que la sociedad civil está constituida por movimientos, asociaciones y organizaciones que captan el eco de los problemas sociales que resuena en las esferas privadas, condensándolos y transmitiéndolos a la esfera pública política. Este concepto se apoya en tres características de la modernidad occidental: la diferenciación entre el mercado y el Estado, el control, favorecido por el sistema legal moderno, del ejercicio del poder, y, finalmente, el reconocimiento de instituciones intermediarias entre el individuo, el mercado y el Estado.

La sociedad civil desarrolla su potencial en el escenario público. Este es un concepto central para la comprensión de la participación ciudadana. La literatura reciente sobre el tema hace la distinción entre espacio público y esfera pública. El primero alude a la dimensión abierta, plural, permeable, autónoma, de arenas de interacción social no institucionalizadas. La esfera pública, por su parte, es una estructura mixta en la que se verifica la presencia de la sociedad civil, pero estableciendo un vínculo con el Estado. Es un lugar de libre expresión, de comunicación y discusión, que media entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y el poder político-administrativo, a diferencia del espacio público, que se define más como un lugar autónomo, plural, de encuentro y visibilización de actores sociales. Lo cierto es que, independientemente de estas precisiones conceptuales, el espacio público es un lugar de encuentro para mirarnos, intercambiar puntos de vista, definir estrategias y, una que otra vez, acordar las reglas de juego para la interacción social y para la construcción de consensos.

Referencias bibliográficas

- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo, Dependencia y Desarrollo en América Latina, México: Siglo XXI, 1969.
- Cunil, Nuria, Participación ciudadana, Caracas, CLAD, 1990.
- Dos Santos, Theotonio, Lucha de clases y dependencia en América Latina, Bogotá: Oveja Negra, 1970.
- Durston, John, El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Diadas, equipos, puentes y escaleras, Santiago de Chile: CEPAL, 2002.
- Frank, Andre G., Lumpemburguesía: lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica, Bogotá, Oveja Negra, 1970.
- Leff, Enrique, Ecología y Capital; racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 1994 (varias ediciones).
- Max Neef, Manfred A., Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones, primera edición, Barcelona: Icaria, 1994.
- Pierri, Naína, "Historia del concepto de desarrollo sustentable, En: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/pierri01.pdf>
- Putnam, Robert, Para hacer que la democracia funcione, Caracas: Galac, 1994.
- Rostow, W. W., Las etapas del crecimiento económico, México: Fondo de Cultura Económica (varias ediciones).
- Sen, Amartya, Desarrollo y Libertad, Bogotá: Planeta, 2000.
- Valencia, Alberto (editor), Exclusión social y construcción de lo público en Colombia, Bogotá: CEREC-CIDSE (Universidad del Valle), 2001.
- Velásquez, Fabio, "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia", en: Revista Foro, N° 1, Septiembre de 1986, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, Fabio y González, Esperanza, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, Bogotá: Fundación Corona, 2003.
- Weber, Max, Economía y Sociedad, México: Fondo de Cultura Económica (varias ediciones).

¿Por qué la idea de reforma agraria pierde vigencia en América Latina?

▀ Paolo Groppo *

Introducción

En América Latina, la expresión “reforma agraria” se incrustó en el imaginario de sus movimientos sociales campesinos como el elemento reivindicador del sistema hacendatario heredado de la colonización española. La idea de transformar de forma radical la configuración de las estructuras agrarias constituía una condición necesaria e inevitable para lograr el impulso económico para los países en vías de desarrollo como los que integran América Latina. Sin embargo, debido al fracaso del modelo cepalino en los años 80's y el impulso tomado por el neoliberalismo y la globalización como nuevo paradigma para el desarrollo, la idea de la reforma agraria se ha esfumado lentamente.

* Doctor por el Instituto Nacional Agronómico Paris y Dottore in ScienzeAgrarie Universidad de Padua (Italia). Es responsable del programa de tenencia de la tierra en la FAO. Oficial de desarrollo territorial, División de Tierras y Aguas, FAO. Agradezco a: Carolina Cenerini, Luisa Elena Guillén Dordelly, Marilu Franco, VicentGarces, SevyMadureira, Michel Merlet, Pablo Siderski, Octavio Sotomayor y Francisco Carranza por sus sugerencias y comentarios.

El presente capítulo busca realizar una reflexión del proceso de evolución de la idea de “reforma agraria” y cómo se ha ido diluyendo a través del tiempo su importancia.

Para ello inicialmente, se describe el origen y trayectoria que tomó la idea de reforma agraria en América latina. Seguidamente, se exponen los elementos que llevaron a denominar a los años 80's “la década pérdida” y la dimensiones que toma la reforma agraria desde ese período hasta la actualidad. Luego, se muestra cómo ha ganado espacio el concepto de territorialidad, en detrimento de los procesos de reforma agraria. Finalmente, se exponen las consideraciones finales acerca de la pérdida de protagonismo de los movimientos campesinos en América Latina y papel que están jugando los gobiernos progresistas actuales en este proceso.

1. Origen y evolución de las reformas agrarias

Erase una vez, digamos, hasta la revolución mexicana, cuando nadie en América Latina se preocupaba por las condiciones de vida en el campo, sus ilegalidades y su miseria. Es con la llegada de Pancho Villa y Emiliano Zapata, que estos “miserables” entran en la historia por la gran puerta. Sus reivindicaciones ganan legitimidad y la clase política empieza poco a poco a darse cuenta que existe un problema de hambre y uno de apropiación diferenciada de los recursos naturales (algunos tienen mucho y otros no tienen nada).

Varias investigaciones demostraron las relaciones profundas existentes entre el hambre en las zonas rurales y la mala distribución de la tierra, dándole así argumentos fuertes a la necesidad de implementar reformas agrarias si se quería luchar contra el hambre (De Castro, 1946).

Con el pasar de los años, en particular al final de la segunda guerra mundial, la cuestión agraria cobró intensidad en todas partes del mundo. Estados Unidos, fuerte bajo su posición de ganador de la guerra, ordenó una reforma agraria profunda en Japón, en contra de aquellos grupos sociales que habían llevado el país a la guerra. De la misma manera otras reformas agrarias fueron impuestas en Taiwán, Corea del Sur y Filipinas. En los países del

recién creado bloque socialista también se hicieron varias reformas agrarias, así como debemos de recordar los casos de la China comunista y de Italia. No fueron todos procesos exitosos, al contrario muchos de ellos fracasaron rotundamente. En la región latinoamericana los primeros intentos de modificar las estructuras agrarias se dieron en Bolivia y Guatemala en los años 50.

Bolivia vivió una profunda conmoción social por efecto de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de 1950. Cuando, en abril de 1952 tomó el poder por las armas, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) no tenía claro su programa respecto a la cuestión de la tierra, aunque había formulado varios diseños provisorios que no llegaban a la propuesta explícita de una reforma agraria. Ésta se realizó como consecuencia de la rebelión indígena y de las tomas de tierras. Un año después de que entró en funciones el gobierno revolucionario, se promulgó en Urcureña el decreto que dio legalidad a la liberalización de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras.

La Ley de Reforma Agraria de Bolivia se inspiró en un proceso similar iniciado 35 años antes en México²⁰. Como parte de la estrategia de la marcha hacia el Oriente, la mayor cantidad de tierras se distribuyó en los departamentos y macroregiones que actualmente forman parte de las tierras bajas de Bolivia. “Los pueblos indígenas de Tierras Bajas fueron los grandes ausentes en este proceso. No se reconocían sus formas de vida, entre los que se cuentan sus sistemas tradicionales de ocupación del espacio, de aprovechamiento de los recursos naturales y prácticas culturales. Por falta de control en el proceso y deficiencias técnicas se promovió la sobreposición de derechos con el resultado de doble y hasta triple titulación en un mismo predio”²¹.

En el caso guatemalteco, el tema agrario apareció durante la presidencia de Jacobo Arbenz entre 1951 y 1954, siendo uno de los temas centrales de su programa. El objetivo era modificar una estructura agraria dominada por grandes terratenientes, en particular por las compañías extranjeras, como

²⁰ Urioste, M. 2004/2. Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano. *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Roma, FAO

²¹ Rojas Calizaya, J.C.. 2006 La reforma agraria boliviana - Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Presentado en la Consulta de expertos en reforma agraria en América latina, FAO-RLC.

la estadounidense United Fruit Company (UFCO). La UFCO sola “poseía alrededor del 11% de las tierras guatemaltecas, que representaban el 63% de cultivaciones. El resto de la propiedad estaba prácticamente en un 2.2% de la población que tenían el 70% del espacio terrenal”²².

Su gobierno logró un fuerte apoyo popular, aun cuando la Iglesia Católica se opuso a dicha reforma (Arbenz estaba ligado al partido Guatemalteco del Trabajador, un partido comunista que contaba con apoyo campesino). El decreto de reforma agraria indicaba como prioridad el “desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general”²³. Las dificultades surgieron al momento de valorar la tierra a ser expropiada, debido a que el gobierno propuso usar los mismos valores catastrales declarados por la empresa, que eran muy bajos, y pagándole en bonos de la reforma agraria. Esto provocó una inmediata reacción del gobierno estadounidense que montó una operación para derrocar el gobierno, cosa que logró hacer en 1954.

Las tensiones sociales eran fuertes en muchos países y cuando Fidel Castro derrocó la dictadura de Batista en Cuba, una de las primeras leyes que firmó fue la ley de reforma agraria en mayo de 1959. Esta ley propuso, entre sus principales objetivos formales, la diversificación de la industria y la supresión de la dependencia del monocultivo azucarero. El gobierno revolucionario, con la implantación de esta ley, pretendía dar resguardo y estímulo a la industria, e impulsar la iniciativa privada mediante los necesarios incentivos, la protección arancelaria, la política fiscal y la acertada manipulación del crédito público, el privado y todas las otras formas de fomento industrial.

Se aspiraba también a que, con una redistribución de la propiedad agraria, se facilitara el surgimiento y extensión de nuevos cultivos que, además de proveer materias primas para la industria nacional, pudieran satisfacer las necesidades del consumo alimenticio, y se elevara la capacidad de consumo de la población, mediante el aumento progresivo del nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales, lo que contribuiría, al extender el merca-

²² Zachrisson Girón, M. sf. La Peste Bubónica en Guatemala: La Reforma Agraria de Arbenz. http://www.leutheria.ufm.edu/ArticulosPDF/071211_PestebubonicadeArbenz.pdf consultado el 13 de agosto de 2010.

²³ Decreto 900, 17 de junio de 1952: Artículo 3 citado en Zachrisson.

do interior, a la creación de industrias que resultan poco rentables en un mercado reducido.

Los términos en que se planteaba la reforma del régimen de tenencia de la tierra, tal como los concebía la ley, condujeron al deterioro de las relaciones diplomáticas y comerciales con los Estados Unidos. Los dos aspectos conflictivos del texto legal fueron el límite máximo de extensión de tierra (36 caballerías, o 402.6 hectáreas) que podría poseer una persona natural o jurídica (Artículo 1), y, una vez más, la forma de pago por las expropiaciones (Artículo 31).

El Artículo 31 de la Ley de Reforma Agraria estableció que las indemnizaciones por concepto de expropiación se cubrirían mediante bonos de la deuda pública pagaderos a 20 años, con un interés anual no mayor del 4,5 %. Esta disposición era inconstitucional, pues violaba el Artículo 24 de la Ley Fundamental, que había puesto en vigor el Consejo de Ministros (órgano con facultades legislativas tanto como ejecutivas) del gobierno revolucionario, que exigía el pago previo y en efectivo de la indemnización fijada judicialmente en caso de expropiaciones realizadas por causas justificadas y utilidad pública o interés social.

Lo que pudo resolverse en la mesa de negociaciones, dado el carácter inconstitucional del sistema de pago establecido por la ley agraria, se convirtió en un enfrentamiento ultranacionalista con los Estados Unidos, bajo los gritos de “¡La Reforma Agraria Va!”, trayendo como corolario una escalada de mutuas represalias y de enemistad entre ambas naciones.

Con el pretexto de evitar los males del minifundio, el gobierno mantuvo el dominio de la mayoría de las tierras, y organizó su explotación mediante la formación de macroempresas agropecuarias. La nacionalización de los grandes latifundios sólo transformó la forma de apropiación de los mismos. Si en 1959, el 46 % del área nacional de fincas estaba en poder del 1,5 % de los propietarios, en 1998 el 87,4 % de las tierras agrícolas estaban bajo el dominio del gobierno socialista²⁴.

²⁴ Viera, M. J. 1998. Adónde se fue la reforma agraria <http://www.cubanet.org/CNews/y98/may98/22a4.htm> consultado el 13 de agosto de 2010.

A partir de los eventos cubanos la política pasa a mezclarse definitivamente con la cuestión agraria. El miedo inspirado por la revolución (y el fracaso de Playa Girón), obligaron a Estados Unidos a imponer a sus aliados en la región unas pseudo- reformas agrarias, a través del programa “Alianzas para el Progreso” que fue lanzado en Punta del Este en 1961²⁵.

Los procesos reformistas que de allí en adelante se dieron fueron en su mayoría relativamente blandos, debido a que el propósito principal no era la liquidación de los sistemas agrarios existentes, sino estimular modificaciones para reducir la presión social y evitar que esta se juntara con movimientos políticos de corte revolucionarios.

El listado es bastante largo, y un recorrido ideal podría empezar con la minimalista reforma de Alessandri en Chile en 1962, seguida por la Ley de Reforma Agraria de Frei Montalvo, que culminó en la profundización del proceso expropiatorio y reformador por parte del gobierno del Presidente Salvador Allende entre 1970 y 1973. En Perú se realizó una de las reformas agrarias más radicales de América del Sur. El Gobierno del general Juan Velasco Alvarado culminó un ciclo que puso fin al largo periodo en el que las haciendas tradicionales organizaban la sociedad y la economía provincianas en gran parte del país. La radicalidad de la reforma es mejor apreciada si se considera que 71 por ciento de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido de propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo propio ocurrió con 92 por ciento de las tierras de cultivo de secano (dependientes de las lluvias) y 57 por ciento de los pastos naturales. El porcentaje de beneficiarios, sin embargo, no fue tan espectacular: alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 mil)²⁶.

Los resultados de estas reformas son mixtos, incluían aspectos económicos, sociales y/o políticos. Se recomienda la lectura del artículo de C. Kay²⁷ para hacerse una idea bastante objetiva y completa. En general se considera que,

²⁵ Alegrett, R. 2003/2. Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Roma, FAO.

²⁶ Eguren, F. 2006. La reforma agraria en el Perú. Presentado en la Consulta de expertos en reforma agraria en América latina, FAO-RLC

²⁷ Kay, C. 1998/2. Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. Roma, FAO

tras el golpe militar de 1973 en Chile, se puede considerar cerrada la primera gran etapa de la reforma agraria en la región.

2. De la década pérdida a la construcción conjunta

La “década perdida²⁸” de los 80s es generalmente considerada como el periodo cuando la cuestión agraria perdió de importancia en la región latinoamericana y en el mundo en general, a pesar de los esfuerzos realizados con la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) celebrada en 1979 en Roma por parte de FAO. Sin embargo, señales que el tema seguía vigente llegaron de varios países: Nicaragua y El Salvador (1979 y 1980) para lo que se refiere a Centroamérica, y Brasil más al sur. En este último, en 1983, diversas entidades (Contag, CPT, Cimi) lanzaron una campaña nacional para la reforma agraria, hasta que el tema fue incorporado en el programa de campaña de Tancredo Neves, en 1984 y, el año siguiente, el nuevo Presidente de la República José Sarney anunció el Primer Plano Nacional de Reforma Agraria, combatido duramente por parte de los grandes propietarios reunidos en la Unión Democrática Ruralista (UDR).

Es en este contexto que viene emergiendo el que será uno de los grupos más organizados en torno al tema agrario: el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, más conocido como MST. Como lo cuenta Ricci²⁹, “Los límites del sistema de representación político-social del medio rural brasileño (representado por organizaciones como las Ligas Campesinas y la CONTAG) empezó a ser duramente cuestionado desde el final de los años 70 por varios movimientos sociales dentro de varias categorías de trabajo, que se sentían poco o nada asistidas por parte de la estructura sindical vigente. El caso que más nos interesa es el relativo a la lucha por la tierra (que la CONTAG

²⁸ Década pérdida es un término empleado para designar un período de estancamiento en un país o región. Se utilizó por primera vez en Gran Bretaña para designar al período de la posguerra (1945-1955). Se volvió a usar para describir la depresión económica de América Latina en la década de 1980. http://es.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9cada_perdida consultada el 13 de agosto de 2010.

²⁹ Ricci, R. 2005. A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos. Revista Espaço Acadêmico N. 54. <http://www.espacoacademico.com.br/054/54ricci.htm>

defendía solamente en los límites del Estatuto da Terra de 1964, excluyendo la lucha de los *ribeirinhos*, *seringueiros*, sin-tierra y *bóias-frias*).

Los movimientos sociales rurales de los años 80 son, por lo tanto, un campo de resistencia política, tanto contra el orden social que los excluye así como en contra de las organizaciones formales de representación social que no los aceptan. La resistencia, de esta forma, se caracteriza por un fuerte resentimiento, que busca amparo en la lectura de la Biblia [...]. El misticismo retorna como energía moral de los segmentos sociales que se sienten abandonados. De allí su nítido carácter autónomo, frente a los partidos políticos y a las estructuras formales de representación. Al igual de un discurso inundado de simbología, la naturaleza teleológica (casi profética) de las consignas. Es por ello que se da la preferencia por estructuras de organización horizontales, el *asamblearismo* en la toma de decisiones, la fuerte desconfianza con relación a las instituciones públicas”.

La caída del Muro de Berlín (1989) y la subsiguiente desaparición de la Unión Soviética, provocó cambios importantes en torno al tema.

El reconocimiento de la existencia de un problema ligado a la concentración de la tierra por parte del Banco Mundial, estimula a varios países a tener que interesarse al tema, sean países del ex-bloque socialista o de otras latitudes. El nuevo enfoque propuesto se articula a partir del papel central que se le da al mercado³⁰. La tierra es vista como un bien económico (un *asset*, o sea algo que se puede valorar en términos monetarios) como cualquier otro y la modificación de las estructuras agrarias ya no son políticas de gobiernos sino normales operaciones de mercado que hay que estimular para una mejor eficiencia económica (o sea, no más para luchar contra la pobreza y el hambre).

Simbólicamente el ejemplo central es, en 1992, la modificación del artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917³¹ que abre las puertas a las ventas

³⁰ Concheiro B. L.; García, M.T. 1998. Privatización en el mundo rural. Las historias de undesencuentro. UNAM, México.

³¹ The most significant symbol of the neoliberal winds sweeping through Latin America has been the change in 1992 of Article 27 of Mexico's Constitution of 1917, which had opened the road to Latin America's first agrarian reform and which enshrined a principal demand for "land and liberty" by the

de las tierras ejidales y rompe uno de los tabú principales de la reforma agraria mexicana³².

El modelo que viene propuesto va asumiendo connotaciones bastante claras a pesar de los cambios continuos de nombre: reforma agraria negociada, ‘community-based’, ‘communitymanaged’, ‘market-friendly’ y ‘market-assisted’, ‘market-led’, ‘market-based’, ‘willing-seller-willingbuyer’, ‘non-confiscatory’ y finalmente ‘descentralizedland-reform’³³: un papel central del mercado y muy secundario por parte del Estado. Como bien dicen Sauer y Pereira, “este modelo no es una modalidad de reforma agraria redistributiva, porque se basa en el principio de la compra y venta voluntaria de tierra entre agentes privados, a la cual se suma un porcentaje variable de subsidio para inversiones socio-productivas³⁴.

Las implementaciones concretas de este modelo sin embargo han dado pié a resultados no particularmente satisfactorios, ya sea que se trate del caso de Colombia³⁵, de Brasil o de Guatemala y Honduras en Centroamérica³⁶.

Por su parte los movimientos campesinos vienen elaborando su propia propuesta de reforma agraria: por lo esencial se vincula la cuestión de la

peasant insurgents during the Mexican revolution. Before 1992 no government had dared to modify this key principle of Mexico's Constitution, but the forces of globalization and neoliberalism proved too strong to resist and the government took the risk of tackling this hitherto sacred cow (Randall, 1996). The new agrarian law marks the end of Mexico's agrarian reforms. It allows the sale of land of the reform sector and the establishment of joint ventures with private investors including foreign capitalists, thereby indicating Mexico's commitment to the North American Free Trade Agreement (NAFTA). C. Kay art. cit.

³² Barahona, A.Ch. Tierra, Agua y Maíz. 2002. Realidad y utopía. UNICEDES, Morelos, México.

³³ Lipton, M. 2009. Land Reform in Developing Countries – Property rights and property wrongs. Routledge, New York.

³⁴ Sauer, S., Mendes Pereira, J.M. A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil Texto publicado na revista Proposta, dezembro/fevereiro, nº 107, ano 30. Dirección: www.fase.org.br

³⁵ Mondragón, H. Colombia: ¿Reforma agraria o mercado de tierras?

El programa de mercado subsidiado de tierras fue propuesto por el Banco Mundial y establecido por la ley 160 de 1994. Fue anunciado con bombos y platillos, como si fuera una forma de garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, eliminando las interferencias burocráticas y la “innecesaria” intervención del estado. Ahora, sin embargo, se ve que su cubrimiento ha sido mínimo y para completar, ha sido puesto en la encrucijada por la crisis en que lo han sumido las altas tasas de interés, la mora en los pagos que deben hacer los “beneficiarios” y el cada vez más reducido presupuesto del Incora.

³⁶ Téllez, R. El Banco Mundial y su política de tierra. <http://www.landnetamericas.org/docs/bm-politica%20de%20tierra%20Ramiro%20T%E9llez.pdf> consultado el 4 de agosto de 2010.

distribución de la tierra al tema de la soberanía alimentaria, una visión del campo no solo como lugar de producción económica sino como tejido social, cultural y paisajístico, con énfasis claro en el papel del ser humano como actor principal de estos procesos, sea de tipo individual sea, de preferencia, de tipo cooperativo³⁷. El país donde más se han acercado las posiciones entre movimientos sociales y gobierno en torno al tema agrario, a partir de final de los años noventa, ha sido Brasil.

No se va a entrar en un análisis detallado de las políticas agrarias de Brasil, sin embargo es oportuno recordar algunos hechos concretos. Con la (progresiva) vuelta a la democracia, una general reconsideración de las políticas anteriores, y el aparecer de nuevos temas en la agenda mundial (la cuestión ambiental en particular), la década de los 90 señala un cambio radical en la actuación de los gobiernos del país: refinanciamiento de la deuda agraria, tasas de interés preferencial para el crédito agrícola, con exenciones de impuestos para ciertos rubros, fin del congelamiento de los precios agrícolas, desvaluación de la tasa de cambio en 1999, restricción de importaciones de alimentos de países fuera del MERCOSUR y, principalmente el apoyo financiero creciente en particular al sector de la agricultura familiar y el aumento relevante de los asentados de la reforma agraria. Si nos limitamos al periodo 1994-2002 son casi 600 mil las familias asentadas, con un promedio anual de casi 75 mil familias³⁸.

El Gobierno brasileño decidió solicitar el apoyo de organismos internacionales para sentar las bases de la discusión del tema agrario, frente a las presiones opuestas que los movimientos campesinos hacían por un lado y las fuerzas conservadoras mantenían por el otro. Es por eso que con el apoyo del PNUD y de la FAO se emprendió un análisis detallado de la situación económica y social de los asentamientos de la reforma agraria para proporcionar elementos de respuesta a las cuestiones relativas a la viabilidad y el costo de esas políticas.

³⁷ IIAR. 2006. Territorios – Reforma Agraria Integral, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

³⁸ Guanziroli, C. 2003. O porque da reforma agrarian. <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/guanziroli.pdf> consultado el 4 de agosto de 2010 .

El trabajo demostró sin duda alguna que las políticas anteriores (con todas sus limitaciones) lograron asegurar un nivel de ingreso económico interesante, lo que aumentaba la credibilidad económica de estas decisiones eminentemente políticas³⁹. Es a partir de ese momento que va aumentando el espacio de actuación de quienes, en el país y en la región, defendían ese tipo de política. Es oportuno recordar que la cuestión agraria se juega en un campo minado, violento, y cada espacio ganado por los movimientos campesinos es a costa de un poder centenario mantenido por oligarquías muy arraigadas en los poderes del estado. Es por eso que a la aumentada importancia del tema agrario en el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, es relativo al aumento de la violencia contra los líderes campesinos, como confirma la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT)⁴⁰: “en los últimos diez años, 8.082 conflictos violentos por la tierra han arrojado un saldo de 379 asesinatos (de líderes campesinos, sacerdotes, monjas, abogados)”⁴¹. El momento culmine fue en abril de 1996 cuando en el municipio de Eldorado do Carajás, en el Estado del Pará, la policía militar estatal mató a 17 campesinos sin tierra.

Las repercusiones mundiales fueron muy fuertes, obligando al gobierno a acelerar en sus políticas agrarias. Fue así creado un nuevo ministerio extraordinario para la política de tierra y el recién elaborado programa nacional de apoyo a la agricultura familiar (PRONAF), empezó a recibir recursos y fuerzas políticas (hasta pasar a ser el corazón del futuro Ministerio del desarrollo agrario que, pocos años después, substituyó el ministerio extraordinario).

En estos años aumenta el número de asentados, aunque no al nivel solicitado por los movimientos sociales; la política agraria empieza a ser más coherente y con más recursos, y es aquí cuando empieza a articularse la discusión entre reforma agraria y agricultura familiar.

La victoria electoral de Lula y del Partido de los Trabajadores (PT), con un fuerte apoyo por parte de los movimientos sociales, pareció señalar una

³⁹ FAO-PNUD BRA/87/022. 1993. “Principais indicadores socio-económicos...”, Brasília, FAO.

⁴⁰ <http://www.cptnacional.org.br/index.php>

⁴¹ Sampaio, P. A. 2005. La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada. *En publicación: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, no. 16*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

victoria en general de todos los que abogaban por una reforma agraria masiva, y no solo en Brasil.

Sin embargo, pocos meses fueron suficientes para que los movimientos sociales se dieran cuenta que las condiciones eran mucho más complicadas y que entre las promesas electorales y la realidad cotidiana había un mar que no cesará de ampliarse en los años siguientes. De cierta forma el caso brasileño es paradigmático de los cambios sucesivos: el tema de la reforma agraria, bandera del PT cuando era la oposición, toma una dimensión nueva, más moderada, una vez que el PT llega al poder: las articulaciones de fuerzas, las dinámicas de los mercados mundiales, la necesidad de mantener la “confianza” de los inversionistas extranjeros, etc., todos argumentos que plantean una necesidad, difícil de admitir públicamente, de repensar a fondo el tema de la reforma agraria.

Desde los primeros días del nuevo gobierno se anunció la formulación de un nuevo plan de reforma agraria, solicitando a un conocido especialista, intelectual orgánico a los movimientos sociales, Plinio de Arruda Sampaio, de liderar este proceso. El Plan proponía un objetivo de asentar un millón de familias en los cuatros años de la Presidencia de Lula, apuntando a un cambio de gran magnitud a la estructura agraria del país. A los pocos días de haber entregado este documento el gobierno salió a presentar una versión que fue llamada inmediatamente de más realista, donde los objetivos se reducían substancialmente: 400.000 familias hasta finales de 2006.

Los primeros años del gobierno Lula se caracterizaron por un aumento evidente de la conflictualidad en el campo, principalmente en las zonas de agricultura más moderna (Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins, sul do Maranhão, oeste de Bahía, norte de Espírito Santo). El agronegocio aumentó su peso dentro del nuevo gobierno, con el nombramiento del Presidente de la Asociación Brasileña de Agronegocio, Roberto Rodrigues, como Ministro de Agricultura, y de Luis Fernando Furlan, propietario de una de las mayores empresas brasileñas del sector agroindustrial, como Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio. Finalmente, es en este periodo

que se libera la plantación y comercialización de productos transgénicos (en particular la soya)⁴².

Los movimientos sociales y el MST entre ellos, al comienzo defendieron esta versión realista, con base en la difícil situación económica y la necesidad de mantener los acuerdos con el FMI. Sin embargo, poco a poco la situación cambió y las opciones del gobierno en materia agraria empezaron a provocar posicionamientos más críticos. Es así que los líderes del MST llegaron a afirmar que el “Gobierno Lula da Silva abandonó la Reforma Agraria”^{43,44,45,46}.

Las críticas se dan porque, entre tanto, el mismo sentido de “reforma agraria” ha venido modificándose: “[d]e política estatal de naturaleza distributiva que tendría como función corregir distorsiones en la ocupación de tierra y la naturaleza de la estructura productiva rural, la reforma agraria pasó a ser considerada como política compensatoria o acción mirada hacia eliminar tensiones en áreas de conflicto social. A lo largo de los años 90, el nuevo contorno de la política agrícola fue acentuándose y perdiendo los objetivos

⁴² Porto-Gonçalves, C. W. 2005. A Nova Questão Agrária e a Reinvenção do Campesinato: o caso do MST. En publicación: OSAL, *Observatorio Social de América Latina*, año VI, no. 16. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

⁴³ Intervención de Charles Trocate, de La coordinación nacional del MST en <http://www.kaosenlared.net/noticia/governo-lula-da-silva-abandonou-reforma-agraria>: “Trocate afirma que os primeiros quatro anos do governo Lula foram medíocres: “Houve uma briga de estatísticas, mas, no final, eles não assentaram mais do que 65 mil famílias”. No segundo mandato, para justificar os poucos números, priorizou-se o discurso de se fazer a reforma agrária de qualidade, ou seja, com melhores condições nos assentamentos. No entanto, a realidade é outra. “Não se enfrenta o latifúndio e nem se tem dado a infra-estrutura fundamental, essencial para os assentamentos que já existem”, lamenta o dirigente do MST”.

⁴⁴ Reforma agrária regresó al gobierno Lula, diz Stedile <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/08/15/ult5773u2075.jhtm>

⁴⁵ Lula não fez reforma agrária, mas somente política de assentamentos” Gilmar Mauto, da coordenação nacional do MST, <http://www.reformaagraria.blog.br/2010/05/03/lula-nao-fez-reforma-agraria-mas-somente-politica-de-assentamentos/>

⁴⁶ Sem reforma agrária, índios e lavradores tornaram-se ‘inconvenientes’, diz Casaldáliga “Para o dom Pedro Casaldáliga, ex-bispo que de São Félix do Araguaia (MT), o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ficou aquém do esperado em relação à causa indígena e à reforma agrária. Conhecido por sua atuação em defesa dos direitos humanos e contra as desigualdades sociais no campo, Casaldáliga fez as afirmações em entrevista ao Jornal Brasil Atual. “Duas decepções, duas cobranças que fazemos ao Lula são precisamente (referentes) a causa indígena e a reforma agrária”, resume. “Aí está falhando gravemente o governo. <http://www.redebrasilatual.com.br/temas/cidadania/reivindicamos-essa-reforma-agraria-que-nao-se-faz-diz-dom-pedro-casaldaliga> consultado el 2 de agosto de 2010.

tradicionales de la reforma agraria. En el gobierno Lula, la reforma agraria pasó a ser substituida por el fomento al desarrollo territorial⁴⁷.

Fuera de Brasil se asiste a un retroceso general del tema reformista. Los demás países que mantienen un posicionamiento en favor de la reforma agraria (por lo menos en sus declaraciones) no son muchos: Venezuela, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Honduras. Este último tuvo su gobierno derrocado por un golpe justo un año atrás, y parece evidente que el tema de la reforma agraria no es una prioridad del nuevo gobierno. En el caso de Paraguay, las dificultades del gobierno Lugo aparecieron inmediatamente por ser una Presidencia que no cuenta con una mayoría parlamentaria lo que, junto a la ausencia de recursos económicos y de personal cualificado, hace de este tema una tarea casi de tipo “misión imposible”.

En cuanto a Bolivia, la agenda agraria ha sido más acerca de las cuestiones indígenas que de la reforma agraria⁴⁸. Y es por eso que hay marchas campesinas exigiéndole al Presidente Morales de implementar una “verdadera reforma agraria”⁴⁹. Conocidos expertos en el tema también afirman: “el gobierno de Evo Morales enfrenta grandes dificultades para llevar adelante la “revolución agraria” prometida: desde el rechazo de los grandes propietarios de Santa Cruz hasta las dificultades para distribuir tierras entre los migrantes del Occidente que se instalan en el Oriente”⁵⁰; “A pesar de tener una base social de apoyo en los sectores indígenas y campesinos, las políticas de desarrollo agrícola y de autosuficiencia y soberanía alimentarias están ausentes, en medio de un freno a una reforma agraria que afecte a los grandes terratenientes y redistribuya la tierra”⁵¹.

⁴⁷ Ricci, R. art. cit.

⁴⁸ Recrudescen los choques entre campesinos, indígenas y el MST; la disputa es por tierras <http://fobomade.org.bo/bsena/?p=675> consultado el 2 de agosto de 2010.

⁴⁹ <http://www.fmbolivia.net/noticia14102-bolivia-los-sin-tierra-marchan-a-la-paz-por-reforma-agraria.html>

⁵⁰ Miguel Urioste: La “revolución agraria” de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo. 2009. http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1757:rair&catid=75:tierra&Itemid=66

⁵¹ Eduardo Paz Rada: Movimientos en la coyuntura boliviana: Oposiciones políticas y desafíos de Evo Morales. <http://lahistoriadeldia.wordpress.com/2010/07/29/movimientos-en-la-coyuntura-boliviana-oposiciones-politicas-y-desafios-de-evo-morales/>

A mitad de los años 2000 se dieron algunos procesos que, a nivel mundial, intentaron que la reforma agraria volviera a instalarse en la agenda internacional de los países, tanto del norte como del sur. Primero fue el Foro Mundial de la Reforma Agraria “Pascual Carrión⁵²”, organizado en 2004 por un Comité Internacional presidido por el CERAI⁵³ de España, con una amplia participación de la sociedad civil y de los movimientos campesinos internacionales. Poco después fue la FAO, con el impulso del Ministro de Desarrollo Agrario de Brasil, Miguel Rossetto, la que organizó la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CIRADR) que se celebró en Porto Alegre en 2006⁵⁴, veintisiete años después de la celebrada en 1979⁵⁵.

En ambos casos se trató de momentos de diálogo, de reapertura de discusiones antiguas, con mucha atención hacia la construcción conjunta, buscando los elementos que podían permitir de entrar de manera más sistemática en las agendas de gobierno de los países miembros de naciones unidas. El punto central de ambas reuniones fue el reconocimiento del carácter dinámico de estos procesos agrarios, de la necesidad de actualizar el diagnóstico entorno a este tema, reconociendo la existencia de factores dominantes, como es el caso de la economía de mercado y la necesidad de aprender a competir internacionalmente, así como la emergencia de nuevos (o más bien viejos) actores que demandan una representación social de otro tipo: sean los pequeños productores familiares, o las mujeres rurales, los pescadores artesanales y/o los pueblos indígenas.

3. La aparición de la territorialidad y la progresiva pérdida de vigencia de la reforma agraria

El tema de la reforma agraria siempre ha generado discusiones entorno a su definición conceptual, política y su implementación (tanto como sus

⁵² Ingeniero Agrónomo, redactor de La ley de Reforma Agraria promulgada en 1932 por la II República Española.

⁵³ Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA), <http://www.fmra.org/>

⁵⁴ <http://www.icarrd.org/sito.html>

⁵⁵ <http://www.icarrd.org/sito.html>

resultados) prácticos. Mientras por un lado encontramos partidarios de una necesidad (¿utópica?) de reformas radicales de las estructuras agrarias, por el otro lado hay quien considera concluido (en la mayoría de los países de la región, no necesariamente en todos) el periodo histórico de implementación de las mismas y consideran prioritario buscar modernizar las explotaciones (todos los segmentos, especialmente los más pequeños).

Poco a poco se pasa así a configurar la idea de una reforma agraria no-agrícola, o sea, de un conjunto de medidas que estimulan el empleo a través del apoyo a actividades no-agrícolas. De allí viene surgiendo la discusión entorno al *rurbano* y, progresivamente, al tema de la territorialidad. Este tema estaba teniendo un auge importante en Europa, debido a la necesidad de repensar profundamente la política agrícola comunitaria, y la cuestión de la territorialidad pasó a ser la nueva frontera de este debate. Algunos organismos internacionales (como la OCDE y la misma FAO) empezaron a darle más atención al tema, y fue así que rápidamente entró en el debate regional latinoamericano.

El lanzamiento oficial podemos datarlo en 2002, cuando aparecen algunas de las primeras publicaciones entorno a este tema (Abramovay, R. 2002. Echeverri, R., Ribero, M.P., 2002. FAO. 2002).

La FAO participa en este debate a través de una propuesta, oriunda de los trabajos anteriores en materia de sistemas agrarios y de agricultura familiar, basada en los principios del diálogo y negociación⁵⁶. Se trata de una visión del desarrollo territorial que parte de la hipótesis central que una fuerte agricultura familiar es el pivóat alrededor del cual articular procesos de desarrollo no solamente agrícolas. La constatación de la multifuncionalidad del paisaje agrario, de la competencia creciente por parte de numerosos actores, procedentes de distintos horizontes, de la emergencia de nuevos actores y del aumento de los conflictos entorno a estos recursos, nos lleva a estimular una reflexión amplia, a partir de las acciones pasadas en las distintas partes del mundo, con aportes internos y externos a la organización.

⁵⁶ FAO: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado, FAO, Roma, 2005 http://www.fao.org/sd/dim_in3/in3_060503_es.htm

La visión que conlleva el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado es que las estructuras agrarias (en la mayoría de los países) de hoy no son las mismas de las décadas anteriores, que hay que “aprender haciendo” y que frente a una inestabilidad general en el campo, generada por un conjunto de factores internos y externos, se necesita pensar en mecanismos de diálogo político donde las organizaciones campesinas, los pueblos autóctonos, las mujeres rurales, los pescadores artesanales, etc. sean reconocidos como ‘partners’ importantes en la búsqueda de nuevas articulaciones sociales que apunten a renegociar las asimetrías de poder existentes.

La base histórica está representada por lo que Mazoyer llamaría la evolución y diferenciación de los sistemas agrarios de los países hoy en día “desarrollados”⁵⁷, apuntando al papel central que la agricultura familiar tuvo en el proceso de acumulación (capitalista) de los países del norte. En este sentido es necesario estimular procesos de reforma agraria para mejorar la distribución de la tierra, mirando a la creación de sectores de agriculturas familiar que puedan sí competir en el mercado, sin embargo valorando no solo la dimensión económica sino promoviendo una visión agroecológica tal como la recomienda Altieri⁵⁸.

Siendo la competencia mundial cada día más dura, también son necesarios esfuerzos que modifiquen la relación que está subordinada al sector tecnológico-químico, teniendo en línea de mira una agricultura más conservacionista, más ligada a las realidades territoriales locales, donde la raíz “cultura” de la palabra agricultura sea más valorado en su conjunto (no solo productivo sino como salvaguardia de paisaje, de tradiciones, de técnicas y de biodiversidad).

Es un desafío de largo alcance que debe ser planteado en forma de propuesta; no se trata de una revolución, sino de un abordaje reformista que, al reconocer (y estimular) a los gobiernos como actores centrales de estos procesos,

⁵⁷ Mazoyer, M.; Roudart L. 2001. *História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea*. Lisboa, Instituto Piaget.

⁵⁸ Altieri, M. 2008. Small farms as a planetary ecological asset: Five key reasons why we should support the revitalization of small farms in the Global South <http://www.foodfirst.org/en/node/2115> consultado el 19 de agosto de 2010..

indica la necesidad de repensar su actuación en favor de mecanismos más transparentes, democráticos de manera que aumente la legitimidad social de sus políticas.

4. Conclusiones: por donde va el río

En estos años más recientes asistimos como a un repliegue de los movimientos sociales campesinos, lo que me lleva a hacer estas consideraciones personales en forma de estímulo para así poder retomar el tema a partir de los principios de la CIRADR.

La hipótesis (de quien escribe) sobre la pérdida de protagonismo de los movimientos agrarios en estos años recientes tiene que ver con la “decepción” al darse cuenta que entre ser oposición y ser gobierno hay grandes diferencias, y que muchos de los sueños se transformaron en pesadillas, provocando una resaca de la cual no se han recuperado todavía. Esos eran los años cuando, por la presencia de un sinnúmero de gobiernos progresistas en la región, era legítimo pensar que el tema agrario podía ser retomado a partir de perspectivas más progresistas. Las lecciones de la modernización del agro chileno, bajo los gobiernos de la Concertación, su capacidad de articularse a los sectores empresariales con un empuje fuerte de la agricultura campesina, podía ser un punto de partida muy interesante, así como las experiencias cooperativas que varios movimientos estaban dando en la parte de transformación y comercialización de la producción. La aparición del “*fairtrade*”, el nuevo interés por prácticas conservacionistas y la necesaria mayor disponibilidad política de los sectores conservadores, todos parecen ser elementos interesantes para no solo un debate sino unas políticas más activas en la cuestión de la estructura agraria latinoamericana.

Las experiencias políticas de varios gobiernos progresistas han resultado en un aumento en la disidencia de los movimientos (campesinos e indígenas) hacia sus representantes gubernamentales. En las décadas anteriores era más fácil para los grupos políticos de oposición recetar cambios estructurales; de allí surgía la alianza natural con los movimientos sociales que articulaban esa lucha en el campo. El pasaje a tener responsabilidades de gobierno ha

enfriado mucho de los entusiasmos porque casi nadie se ha atrevido a enfrentar estructuralmente este tema. Por su lado, los movimientos parecen ser más débiles y no han logrado todavía elaborar la capacidad de formar alianzas políticas que les permita volver a ocupar el centro del debate. Una autocrítica a nivel de estos movimientos campesinos sería necesaria. En muchos casos, tienen su parte de responsabilidad en lo que está pasando ahora. Y surgen otros movimientos que no están dentro de las grandes corrientes y que sí han sabido marcar puntos y abrir caminos.

Las luchas indígenas van por su lado y aun cuando haya elementos de cercanía y de alianzas tácticas con los movimientos campesinos, los caminos de mediano plazo por el momento son todavía divergentes.

El FMRA (2004), desde la sociedad civil, y la CIRADR (2006) desde la FAO, fueron los vértices de alta importancia para poder retomar el tema; sin embargo hasta el momento no ha sido posible articular ningún programa de seguimiento serio de los acuerdos adoptados.

El escenario parece aún peor cuando consideramos este nuevo auge de la competición por la tierra⁵⁹ a partir de la crisis alimentaria de un par de años atrás. Este acaparamiento de tierras por parte de grandes poderes, nacionales e internacionales, de gobierno o privados, empieza a darse también en la región latinoamericana, con un modelo productivo de tipo extractivista, todo lo contrario a lo que consideramos necesario para estos países⁶⁰. Las luchas y los conflictos locales continúan, pero también la opinión pública está menos sensible, casi cansada con esto.

No obstante, aun cuando todo parece un decline en este tema, aparecen novedades por allí donde uno menos lo espera. El caso más emblemático es posiblemente Colombia donde la necesidad de una reforma agraria como camino de salida del conflicto interno era muy evidente para todos los especialistas; sin embargo, lo único que se observó en esos últimos años fue

⁵⁹ Merlet, M. 2010. Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde en «Etudes foncières» n. 143, enero-febrero 2010.

⁶⁰ GRAIN, 2010. El Nuevo acaparamiento de tierras en América Latina <http://www.grain.org/articles/?id=62> consultado el 11 de agosto de 2010.

una contrarreforma agraria con un aumento de la concentración de la tierra, así aumentando las tensiones sociales en el país⁶¹. La reciente elección presidencial, ganada por el candidato Juan Manuel Santos, de repente podría traer un elemento de novedad con la declaración pública de un renovado interés urgente para tratar el tema de la reforma agraria, un tema que era la bandera del polo de izquierda⁶².

Es así que voy terminando este artículo con un mensaje de esperanza. Es necesario que la sociedad organizada, con sus movimientos y organizaciones, siga empujando hacia “otro mundo”; sin embargo, parece también necesario decir que si creemos en dinámicas sociales donde el “abajo hacia arriba” tenga un lugar aceptable y reconocido, es indispensable que los movimientos sociales miren más hacia adentro con una modestia que no siempre las caracteriza. Ya no es aceptable que las fuerzas, además de limitadas, se dividan en centenas de micro fuerzas a veces más interesadas en su propia visibilidad que en articular una plataforma común. Llegó la hora de decirse que no es más posible seguir así. Juntar fuerzas significa aprender a negociar unos intereses comunes, hacia una plataforma de verdadera colaboración.

También será necesario pensar en alianzas fuera de los sectores tradicionales, con segmentos del sector privado, y/o dentro de los organismos internacionales. La agenda de trabajo del tema tierra hoy en día debe lograr articular muchas más variables que antes: no sólo luchar contra una reconcentración de la misma, o contra el creciente acaparamiento; sino preocuparse con la dimensión de género, la ambiental, la calidad de los productos (o sea el peso creciente que tienen las grandes cadenas de supermercados) y finalmente, con lo que significa para el ser humano relacionarse con su herencia histórica representada por estos paisajes, esos territorios que producen cultura e historia.

⁶¹ Fajardo, D. 2002. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. UNA. Bogotá.

⁶² <http://www.publico.es/internacional/331327/santos/inicia/cambio/rumbo/colombia>: “Otro nombramiento que ha puesto los pelos de punta al uribismo es el del prestigioso economista conservador Juan Camilo Restrepo como ministro de Agricultura. Como eje de su programa se propone, siguiendo la propuesta del Polo Democrático (izquierda), emprender una reforma agraria para devolver a los desplazados los cinco millones de hectáreas que caciques y paramilitares les han despojado a sangre y fuego en los últimos años”.

Hay muchos temas y pocas fuerzas articuladas para llegar a tocarlos todos de manera sincronizada. Debemos unir fuerzas: un pequeño paso hacia atrás por parte de todos para recomenzar sobre bases más “modestas” pero más fuertes porque serán fuerzas que se juntan, de manera a tener el coraje y la capacidad para enfrentar estos grandes retos que tenemos por delante.

Referencias bibliográficas

- Abramovay, R. 2002. “Desenvolvimento rural territorial e capital social”, in: Sabourin, Eric. P. e Teixeira, Olívio. A. (eds.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências* - Brasília: - Embrapa-Cirad-Ufcp.
- Alegrett, R. 2003/2. Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. *Reformaagraria, colonización y cooperativas*, Roma, FAO.
- Altieri, M. 2008. Small farms as a planetary ecological asset: Five key reasons why we should support the revitalization of small farms in the Global South
- Barahona, A.Ch. Tierra, Agua y Maíz. 2002. Realidad y utopía. UNICEDES, Morelos, México.
- Concheiro B. L.; García, M.T. 1998. Privatización en el mundo rural. Las historias de un desencuentro. UNAM, México.
- De Castro, J. 1946. Geografía del Hambre. Río de Janeiro.
- Decreto 900, 17 de junio de 1952: Artículo 3 citado en Zachrisson.
- Echeverri, R., Ribero, M.P. 2002. Nueva Ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe, IICA, San José.
- Eguren, F. 2006. La reforma agraria en el Perú. Presentado en la Consulta de expertos en reforma agraria en América latina, FAO-RLC.
- Fajardo, D. 2002. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. UNA. Bogotá.
- FAO. 2002. Le diagnostic territorial participatif vers la table de négociation : orientations méthodologiques, documento de trabajo, Roma.
- FAO: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado, FAO, Roma, 2005 http://www.fao.org/sd/dim_in3/in3_060503_es.htm

- FAO-PNUD BRA/87/022. 1993. «Principais indicadores socio-económicos...», Brasília, FAO.
- Foro Mundial sobre la Reforma Agraria (FMRA), <http://www.fmra.org/>
- GRAIN, 2010. El Nuevo acaparamiento de tierras en América Latina <http://www.grain.org/articles/?id=62> consultado el 11 de agosto de 2010.
- Guanziroli, C. 2003. O porque da reforma agrarian. <http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/guanziroli.pdf> consultado el 4 de agosto de 2010.
- IIAR. 2006. Territorios – Reforma Agraria Integral, Ciudad de Guatemala, Guatemala
- Ingeniero Agrónomo, redactor de La ley de Reforma Agraria promulgada en 1932 por la II Republica Española.
- Kay, C. 1998/2. Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Reforma agraria, colonización y cooperativas*. Roma, FAO.
- Lipton, M. 2009. Land Reform in Developing Countries – Property rights and property wrongs. Routledge, New York,
- Lula não fez reforma agrária, mas somente política de assentamentos” Gilmar Mauto, da coordenação nacional do MST, <http://www.reformaagraria.blog.br/2010/05/03/lula-nao-fez-reforma-agraria-mas-somente-politica-de-assentamentos/>
- Mazoyer, M.; Roudart L. 2001. História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea. Lisboa, Instituto Piaget.
- Merlet, M. 2010. Les grands enjeux de l'évolution du foncier agricole et forestier dans le monde en «Etudes foncières» n. 143, enero-febrero 2010.
- Miguel Urioste: La “revolución agraria” de Evo Morales: desafios de un proceso complejo. 2009. http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1757:rair&catid=75:tierra&Itemid=66
- Mondragón, H. Colombia: ¿Reforma agraria o mercado de tierras?
- Porto-Gonçalves, C. W. 2005. A Nova Questão Agrária e a Reinvenção do Camponato: o caso do MST. *Enpublicación: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, no. 1*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Reforma agrária regrediu no governo Lula, diz Stedile <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/08/15/ult5773u2075.jhtm>

- Ricci, R. 2005. A trajetória dos movimentos sociais no campo: história, teoria social e práticas de governos. *Revista Espaço Acadêmico* N. 54.
- Rojas Calizaya, J.C.. 2006 La reforma agraria boliviana - Recuento Histórico de sus Marchas y Contramarchas. Presentado en la Consulta de expertos en reforma agraria en América latina, FAO-RLC.
- Sampaio, P. A. 2005. La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada. *En publicación: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, no. 16.* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Sauer, S., Mendes Pereira, J.M. A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil Texto publicado na revista Proposta, dezembro/fevereiro, nº 107, ano 30. Dirección: www.fase.org.br
- Téllez, R. El Banco Mundial y su política de tierra. <http://www.landnetamericas.org/docs/bm-politica%20de%20tierra%20Ramiro%20T%E9llez.pdf> consultado el 4 de agosto de 2010.
- Urioste, M. 2004/2. Bolivia: el abandono de la reforma agraria en zonas de los valles y el altiplano. *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Roma, FAO.
- Viera, M. J. 1998. Adónde se fue la reforma agraria <http://www.cubanet.org/CNews/y98/may98/22a4.htm> consultado el 13 de agosto de 2010.
- Zachrisson Girón, M. sf. La Peste Bubónica en Guatemala: La Reforma Agraria de Arbenz. http://www.eleutheria.ufm.edu/ArticulosPDF/071211_Pestebubonicadearbenz.pdf consultado el 13 de agosto de 2010.

Páginas Web consultadas

<http://www.cptnacional.org.br>

<http://www.fmbolivia.net>

<http://www.icarrd.org>

<http://www.publico.es>

<http://lahistoriadeldia.wordpress.com>

<http://www.foodfirst.org>

<http://www.espacoacademico.com.br>

<http://www.redebrasilatual.com.br>

<http://www.kaosenlared.net/noticia/governo-lula-da-silva-abandonou-reforma-agraria>

Disparidad económica regional: Un análisis centro-periferia para Colombia

▣ Gustavo Rodríguez Albor*

Introducción

El estudio de las disparidades entre regiones de un país ha sido una labor continua de los economistas en los últimos años. En este sentido se han tejido diversas concepciones teóricas y análisis empíricos que buscan explicar porque algunas regiones presentan diferencias tan marcadas entre sí, en términos de crecimiento económico y de bienestar.

La disparidad en el desarrollo regional al interior de los países es un fenómeno muy común en las llamadas economías emergentes. Diversos estudios empíricos realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y otras organizaciones, muestran que la región del mundo donde se presentan los mayores niveles de desigualdad es en los países de América Latina. En este sentido, algunos indicadores como el coeficiente de GINI, el NBI, comparaciones del ingreso por quintiles y de PIB per cápita, mues-

* Economista. Candidato a PhD en Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Colombia) y Coordinador de Investigaciones de la Escuela de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura (Colombia) en convenio con la Universidad de Pavia (Italia). Investigador de las áreas de Desarrollo Regional, Economía Institucional y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

tran a Colombia como una de las naciones con las mayores disparidades al interior de sus regiones. Es por ello que resulta de gran interés, como caso paradigmático, el hecho de poder analizar la situación de uno de los países con mayor disparidad interregional extrema en Latinoamérica.

En el presente capítulo se intenta realizar un análisis de las disparidades regionales en Colombia, como estudio de caso significativo, a partir del concepto centro – periferia, teniendo presente como Centro a Bogotá, frente a las demás regiones periféricas, en los aspectos económicos, sociales, institucionales y comercio exterior. La idea central es describir los elementos que conforman y acentúan las disparidades regionales al interior de Colombia, que configuran la estructura el nivel de desarrollo regional.

Para ello inicialmente, se realiza un acercamiento teórico sobre los principales planteamientos relacionados con el crecimiento y la disparidad regional, haciendo énfasis en la teoría estructuralista “Centro-Periferia”, en conceptos claves como la heterogeneidad estructural, la especialización productiva y desarrollo desigual. Seguidamente, se exponen las condiciones de disparidad regional a nivel mundial y de Latinoamérica, comparándolas con los registros para Colombia. Finalmente, se realiza un análisis particular de las regiones que conforman a Colombia, en los aspectos económico, social, productivo, institucional y de comercio exterior.

1. Consideraciones teóricas sobre crecimiento económico y disparidad regional

Desde finales del siglo XVIII economistas clásicos, como Smith (1776), intentaron explicar el crecimiento económico de las naciones. En el caso de Ricardo (1821), pensaba que uno de los problemas de la economía política era la distribución de la riqueza entre las clases sociales que habían ayudado a producirla. Por otro lado, Marx (1894) consciente del proceso de acumulación capitalista, mostró preocupación por aspectos relacionados con la distribución de la renta, la cual consideraba era el resultado de la lucha de clases, donde el modo de producción es el determinante de la forma de su distribución. A pesar de ello, solo se pueden empezar considerar trabajos

relevantes de la teoría económica hasta mediados de 1950 los cuales eran de corte neoclásico y estaban básicamente enfocados en el tema del crecimiento como fueron los modelos de Lewis (1954), Solow (1956), Arrow (1962) y Uzawa (1965), entre muchos otros.

Uno de los trabajos de gran acogida durante este período fue el realizado por Kuznets (1956) en Inglaterra, Estados Unidos y Alemania, conocido como la “Curva U invertida”, en el cual un crecimiento inicial llevaría al aumento de la desigualdad, pero que después de cierto tiempo, esta empezaba a reducirse. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que puede llegarse a conclusiones diferentes cuando se analizan países desarrollados, que cuando se realiza para países como los de América Latina, donde la evidencia empírica demuestra que a pesar de la existencia de períodos de crecimiento no ha sido posible la convergencia.

Paralelo a las concepciones de corte neoclásico de mediados del siglo anterior, Prebisch (1951) realiza una explicación analítica de tipo “histórico-estructural” de las condiciones que llevaban a la disparidad económica y de bienestar entre una región y otra, basada en una oposición evidente entre *periferia* y *centro*. La idea básica de esta teoría institucionalizada por la CEPAL⁶³, es que la configuración de la estructura determina un patrón específico de inserción en la economía mundial donde las naciones que hacen parte de la “periferia” son básicamente productores de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, en contraposición al “centro” constituido por economías avanzadas, exportadoras de bienes y servicios de rápida expansión y demanda en los países de la “periferia”.

Bajo esta visión, la corriente cepalina elabora tres conceptos claves para la construcción teórica del subdesarrollo económico latinoamericano: heterogeneidad⁶⁴, especialización y desarrollo desigual. La *heterogeneidad estructural* consiste en el hecho de que el progreso técnico tiende a concentrarse, tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases sociales,

⁶³ En: http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/4/13954/P13954.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&rbase=/tpl/top-bottom_acerca.xsl

⁶⁴ Este concepto fue formulado por la cepal en 1964, y desarrollado posteriormente por otros autores (Pinto, 1970; Sunkel, 1971; Pinto y Di Filippo, 1974 y 1982; Sunkel, 1978; Souza y Tokman, 1979; Infante, 1981; Tokman, 1982).

como a la distribución entre sectores (estratos) y entre regiones dentro de un mismo país. Por su parte, la **especialización productiva** se refiere al carácter de productor casi exclusivo de bienes primarios del sector exportador latinoamericano. En efecto, dada la especialización exportadora de *commodities* de la cual se parte y las características de este patrón productivo mundial, los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que va alcanzando la periferia resultan exiguos o incipientes (Rodríguez, 2001). Estas dos particularidades se conservan a pesar de períodos de expansión industrial, aunque sufriendo modificaciones y tornándose más complejas, haciendo la estructura de la periferia más heterogénea y especializada y al centro más homogéneo y diversificado. Producto de lo anterior, el ingreso medio de la personas de la periferia con respecto al centro tiende a polarizarse ampliamente. Este carácter bipolar de las dos estructuras económicas opuestas genera el **desarrollo desigual** del sistema centro-periferia.

Estas características del sistema son igualmente aplicables dentro las regiones de un país. Según, Cuervo & Morales, (2009):

“En el funcionamiento del conjunto, el desarrollo de las economías avanzadas requiere y genera el subdesarrollo de las atrasadas. Este mismo tipo de relaciones de dominación se reproduciría entre las distintas regiones o territorios subnacionales. De esta manera, el nivel de desarrollo que alcanza una región es el resultado del lugar que ella ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizada y de relaciones asimétricas, definidas por el comportamiento determinístico de flujos y fuerzas externas a la propia región” (p. 369).

Con respecto a la **distribución del ingreso**, consideraron la interacción entre estructuras de demanda y de oferta en América Latina, determinan un estilo sumamente concentrador del ingreso. A partir de 1990, el enfoque cepalinooriginal readequado a las nuevas realidades económicas en temas como la inserción internacional desfavorable y las asimetrías en la era de la globalización, la vulnerabilidad externa y a los ciclos económicos, el regionalismo abierto y las agendas global, regional y nacional, en lo que se conoce como el pensamiento neoestructuralista. A pesar de ello, no se

puede hablar de cambio radical de las ideas originales de Prebisch, pues tal como afirma Bielschowsky (2009), son numerosos los ejes que vinculan las formulaciones clásicas del estructuralismo y el neoestructuralismo.

Recientemente, con la evidencia empírica lograda por North (1990), uno de los paradigmas de mayor aceptación es que las **instituciones** son importantes para el desempeño económico. En este sentido, la teoría estructuralista cepalina le había dado desde sus inicios un papel clave a las reglas e instituciones (Bielschowsky, 2010, p.111). La economía institucional ha centrado buena parte de sus investigaciones en temas como crecimiento económico, costos de transacción, gobernanza, derechos a la propiedad, cumplimiento de contratos y los efectos que diferentes sistemas políticos tienen en las instituciones.

Otro elemento de vital importancia en el enfoque **centro-periferia** es el deterioro secular en los términos de intercambio en el **comercio internacional** de los países de América Latina. Lo anterior ocurriría porque el amplio sector productor de bienes de capital de las economías centrales les permite acceder al progreso tecnológico, en tanto las ventajas de este se difunden en toda la economía gracias a la presencia de sociedades más integradas y al mayor poder de los sindicatos. En la periferia, en cambio, las nuevas tecnologías son básicamente importadas debido a la ausencia o carácter marginal de la producción de bienes de capital, confinada además al sector exportador, que a su vez se limita al sector primario. Con ello, el excedente de trabajo mantiene salarios bajos, lo que impide que la periferia retenga los frutos de su limitado avance técnico. Así, el incremento de la productividad en el sector primario-exportador termina por transferirse al centro vía deterioro de los términos de intercambio (Rosales, 2009).

En los últimos años, han surgido dos vertientes que se involucran de manera más particular con el problema de la desigualdad entre las regiones. Por un lado, se encuentra el determinismo geográfico o geografía pura liderado por Sachs et al (1999, 2000, 2003), en los cuales se afirma que son las características geográficas tales como el clima, localización y los recursos naturales lo que determina el proceso de desarrollo de una región. La segunda teoría conocida es la Nueva Geografía Económica (NGE) la cual ha intentado

mostrar que la existencia de rendimientos crecientes en algunas actividades productivas podría ser un factor clave para explicar la desigualdad regional. Según Krugman (1997), se debe evaluar si existen fuertes economías de escala en la producción, de tal manera que es más conveniente que la producción se lleve a cabo en un lugar común, o si por el contrario, los costos de transporte y las distancias inducen una distribución de la población y de la actividad más homogénea en el espacio.

2. Análisis estructural de las disparidades regionales en Colombia

Tal como se ha anotado, la concepción predominante en la explicación del desarrollo y bienestar social de los países es la correspondiente a la economía moderna neoclásica. En efecto, los economistas bajo esta corriente parten del supuesto simplificador de que los seres humanos son individuos (unidad elemental de análisis) racionales que maximizan su utilidad, y asumen el comportamiento de maximizar como un parte invariable en las diferentes sociedades humanas. Sin embargo, este tipo de análisis se alejan notablemente de la realidad de países como los de América Latina, por lo cual la explicación teórica cepalina a partir de las estructuras constituye una importante alternativa de estudio, especialmente si se tiene presente que su construcción ha sido desde la realidad propia de estas economías.

La hipótesis central del presente estudio es que las características del modelo “centro-periferia” que empleo Prebisch (1951), para explicar las disparidades de desarrollo económico entre las naciones, es aplicable al análisis intrarregional de un país, utilizando para ello a Colombia como caso clásico al aparecer en diversos estudios como una economía con alta disparidad intrarregional, intentando explicar las disparidades que se presentan entre Bogotá (Centro) y la periferia (demás regiones). Este tipo de análisis permite determinar la configuración de las estructuras que conforman el aparato productivo, económico, social, institucional y de comercio exterior.

2.1. Situación de la disparidad en Colombia con relación a otros países

Según el informe de la CEPAL “*La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, Caminos por abrir*” (2010, p. 185), América latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en cuanto a distribución del ingreso. En efecto, la desigualdad secular que ha vivido históricamente esta parte del mundo ha sido un factor diferenciador en términos de desarrollo, ingresos, productividad y acceso a derechos.

En el caso de Colombia, un elemento que la caracteriza es que es un país de regiones, donde cada una posee marcadas diferencias estructurales en términos económicos, sociales, geográficos, demográficos, institucionales y políticos. En este sentido, estos elementos han configurado las diferencias regionales, particularmente con Bogotá, consolidado históricamente por el esquema centralista impuesto en Colombia desde finales del siglo XIX y la perpetuación de privilegios de elites de origen hacendatario, que conformaron la estructura social, económica y política. A pesar de la evolución como Estado democrático, las disparidades de las regiones con el distrito capital están vigentes.

Una evidencia empírica importante de la situación de disparidad entre regiones es la que se puede realizar con la razón de PIB per cápita del año 2005, entre las regiones extremas de cada país, es decir, la región con el producto per cápita más alto con la región con el menor registro, que para el caso colombiano corresponde a Bogotá con Chocó, respectivamente. Tal como se aprecia en la Tabla 1, se observa una gran diferencia entre los países denominados desarrollados, frente a los de América Latina que exhiben no solo los menores registros per cápita, sino que Colombia es de mayor disparidad al interior de sus regiones territoriales.

Tabla 1. Razón del PIB per cápita de la región más rica y más pobre por países en América Latina y Europa, 2005

PAÍS	PIB PC PPP*	Ratio Extremo
Colombia	6,2	8,8
Argentina	12,1	7,9
Perú	4,7	7,7
Brazil	7,5	6,9
Guatemala	3,8	6,4
México	9,2	5,4
Chile	9,5	5,0
Uruguay	7,6	3,0
Romania	8	2,8
Nicaragua	3,5	2,6
Honduras	2,9	2,4
Hungary	15,1	2,4
Poland	12,4	2,3
Germany	27,8	2,3
United Kingdom	28,9	2,2
Italy	26	2,2
Greece	20,2	2,1
Spain	24,1	2,0
France	27	2,0
Bulgaria	7,7	2,0
Belgium	29,3	1,8
Portugal	17,8	1,8
Finland	27,5	1,7
Sweden	28,4	1,7
Netherlands	31,5	1,7
Ireland	33,5	1,7
Austria	30,8	1,6
Slovak Rep	13,9	1,4
Czech Rep	18	1,2

* En miles de dólares internacionales constantes USD del 2000

Fuente: CEPAL (2007).

El documento de la Cepal (2008), al analizarse de manera particular la estructura de distribución del ingreso en los 18 países que integran América

Latina para el año 2007, se puede apreciar la conformación por diferentes niveles de ingreso destacándose Venezuela con la de menos disparidad en el ingreso de los hogares, en contraste con Colombia que posee las mayores diferencias en los hogares más ricos con los más pobres.

Una explicación de la posición desfavorable de Colombia en términos de los ingresos de los hogares, con respecto a los demás países de América Latina es que la brecha entre los más ricos frente a los pobres ha aumentado en promedio un 2,5% por año desde 1991, en contraste con los hogares de otras economías en los cuales se han reducido estas diferencias.

Tabla 2. Ingreso medio Quintil 5 Vs Quintil 1

País	1990	1999	2006	Var. anual
Argentina		16,6	15,5	-1.0%
Brasil	35,0	35,6	27,2	-1.8%
Bolivia		48,0	31,5	-6.5%
Chile	18,4	19,5	15,7	-1.1%
Colombia	18,2	25,6	27,8	2.5%
México		15,5	14,8	-0.7%
Venezuela	13,4	18,0	12,3	-1.3%
Perú		21,6	16,5	-3.9%

Fuente: Cepal (1990,1991,1999,2000,2005,2006,2007).

Un estudio realizado por la CEPAL (2009), muestra un análisis entre las regiones de los países de América Latina⁶⁵ y países de la OECD, donde la brecha entre la región más rica y la más pobre es mucho más amplia que en los países desarrollado. Esta investigación encontró en el caso de Colombia, que entre el año 1990 y el 2007 la brecha entre Bogotá y Chocó pasó de 4,1 a 4,9 veces, es decir, aumentó en un 19%. Los resultados de las disparidades de Colombia, y en general América Latina, contrasta con los países de la

⁶⁵ El estudio sólo incluye 11 países donde existía disponibilidad de datos (Argentina, Brasil, México, Venezuela, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Chile y Uruguay).

OECD en los cuales esta razón, sólo en algunos casos, fue apenas superior a 2. (Ver Tabla 3).

En el caso del Coeficiente de GINI⁶⁶, el promedio de este indicador de desigualdad, entre 2003 y 2007, registra a Brasil, Guatemala y Colombia, con los peores resultados. Por el contrario, los valores promedios de los países de los OECD alcanzó sólo 0,31. Así, mientras el promedio de América Latina fue de 0,53, Estados Unidos registro un valor medio de 0,38 3n el coeficiente de GINI en este mismo período (Ver Tabla 4).

Tabla 3. Coeficiente de GINI en América latina y la OECD (2003- 2007)

País	GINI
Brasil	0,590
Guatemala	0,585
Colombia	0,580
Honduras	0,575
Bolivia (Est. Plur. de)	0,570
Rep. Dominicana	0,560
Ecuador	0,545
Paraguay	0,540
Nicaragua	0,530
Panamá	0,527
Chile	0,525
Argentina	0,520
México	0,515
Perú	0,510
El Salvador	0,495
Costa Rica	0,485
Uruguay	0,460
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,430
América Latina	0,530
Estados Unidos	0,380
OECD	0,310

Fuente: CEPAL (2008)

⁶⁶ El coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos. Puede tomar valores entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Tabla 4. Relaciones PIB per cápita de regiones más ricas y las más pobres por países de América latina y países OECD

Países América Latina						
País	Moneda referido	Año	Región más rica	Región más pobre	Reg. más Rica / Reg. más pobre	Variación brecha
Argentina	\$ de 1993	1993 2005	Tierra del fuego Ciudad de Bs. As.	Stgo. del Estero Formosa	6,79 8,09	19%
Bolivia	B\$ de 1990	1990 2006	Santa Cruz Tarija	Potosí Potosí	2,29 3,55	55%
Brasil	R\$ de 2002 2006	1990	DF DF	Piauí Piauí	11,86 -22%	9,22
Chile	\$ de 2003	1990 2007	Magallanes Antofagasta	Araucanía Araucanía	5,12 4,48	-13%
Colombia	\$ de 1994	1990 2007	Bogotá Bogotá	Chocó Chocó	4,10 4,87	19%
México	\$ de 1993	1993 2006	DF DF	Chiapas Chiapas	5,46 6,07	11%
Perú	NS\$ de 1994	1994 2007	Moquehua Moquehua	Apurimac Apurimac	8,11 7,57	-7%
Países OECD						
País	Moneda referido	Año	Región más rica	Región más pobre	Reg. más Rica / Reg. más pobre	Variación brecha
Francia	US\$ PPP 2000	1995 2005	Ile de France Ile de France	Corse Languedoc Roussillo	2,08 1,95	-6%
Italia	US\$ PPP 2000	1995 2005	Prov. A. di Bolanza Prov. A. di Bolanza	Calabria Cantabria	2,36 2,04	-13%
Japón	US\$ PPP 2000	1995 2005	Kanto Toukai	Okinawa Okinawa	1,80 1,57	-13%
Corea	US\$ PPP 2000	1995 2005	Gyeongnam Gyeongnam	Jeolia Jelu	1,86 1,88	1%
Holanda	US\$ PPP 2000	1995 2005	West West	Oest Oest	1,27 1,31	3%
España	US\$ PPP 2000	1995 2005	Madrid Madrid	Extremadura Extremadura	2,04 1,92	-6%
Suecia	US\$ PPP 2000	1995 2005	Stockholm Stockholm	Ostra Mellansverige Ostra Mellansverige	1,44 1,63	13%

Fuente: CEPAL, ILPES (2009).

Uno de los rasgos que distingue claramente a las economías periféricas es el relacionado con las diferencias de productividad que existen entre los sectores, al interior de los sectores y entre las empresas conocido como **brecha interna**. En este sentido, América Latina posee marcadas diferencias entre los agentes que la integran, en lo que Pinto (1970) denominó heterogeneidad estructural. Los niveles de productividad son mucho más homogéneos en países desarrollados, que en países de Latinoamérica. Así, mientras la relación de productividad (PIB/Total Empleados) de la empresa grande con la pequeña es reducida en los países de la OECD, en América Latina la diferencia de esta relación se da 15 a 1. Aún más crítica es la situación de Colombia, donde la estructura productiva es más heterogénea con una relación 23 a 1.

Tabla 5. Productividad relativa América Latina y Colombia, 2007

América Latina. Países seleccionados 2007				Colombia 2007			
Tamaño empresa	PIB	Empleo	PIB por ocupado	Tamaño empresa	PIB	Empleo	PIB por ocupado
Pequeño	15,3	61,8	1,0	Pequeño	15,0	71,8	1,0
Mediano	11,2	16,7	3,0	Mediano	13,0	13,0	4,8
Grande	73,5	21,5	14,8	Grande	72,0	15,2	22,7
Total	100	100	4,1	Total	100	100	4,1

Fuente: CEPAL. Proyecto Desarrollo Inclusivo.

Otro análisis realizado por la CEPAL (2010), en “La Hora de La Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir 2010” utilizando la productividad relativa de los agentes por valor agregado, muestra resultados de heterogeneidad productiva muy similares. El estudio evidencia que existe una diferencia amplia entre la estructura de los agentes en los países de Francia, Alemania, España e Italia, al compararla con algunos países de América Latina, como Argentina, Brasil, Perú, México y Chile en los cuales se observó que si bien la productividad de las grandes empresas es mayor que el resto de los agentes, en las economías emergentes la brecha de productividad entre la grande y el resto de los agentes es muy grande.

1.1. Estructura de la disparidad intrarregional en Colombia

Las disparidades entre las regiones han inquietado ampliamente a los economistas de los gobiernos y las organizaciones que promueven el desarrollo. En este sentido, las aproximaciones tradicionalmente han buscado enfocarse a intentar acercar el desarrollo de las regiones rezagadas a las más prosperas, disminuir las diferencias de ingreso y el fomento de la economía de los puntos más apartados por parte de los gobiernos. El mensaje del Informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial (2009) es opuesto:

La prosperidad no llega a todos los lugares a la vez, pero ningún lugar debe quedar condenado a la pobreza. Con políticas acertadas, la concentración de la actividad económica y la convergencia de los niveles de vida pueden producirse a la vez. El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico “desequilibrado” y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente. Pueden hacerlo gracias a la integración económica, promoviendo una mayor aproximación, en términos económicos, entre los lugares avanzados y rezagados (p. 21).

Para el BM es claro que es necesario aumentar y promover las disparidades en el crecimiento económico para crecer, debido a lo que el organismo denomina “inevitable y necesaria”. Pero, *¿El crecimiento económico dispar, muestra los mismos resultados en todas regiones del mundo?* En este sentido, parece que los crecimientos económicos dispares de los países del centro son diferentes a los de la periferia, donde la concentración económica en países desarrollados parece no afectar la distribución equitativa del ingreso, lo que no sucede en las economías emergentes. Medidas como las recomendadas por el BM deben ser analizar cuidadosamente a fin de no obtener menores niveles de desarrollo, a costa de favorecer las disparidades económicas de las regiones fuertes o céntricas.

Disparidad territorial

Una de las teorías más sólidas para explicar las causas de las disparidades económicas regionales está relacionada con el estudio de las razones de la distribución espacial de las actividades económicas y de la población en una región o un

país, en lo que se conoce como la Nueva Geografía Económica (NGE). Según Krugman (1997), bajo esta concepción el tamaño del territorio, la densidad poblacional y la actividad económica condicionan la distribución y estructura de las actividades económicas, la distancia a los mercados y la movilidad de los factores. Este elemento puede ser más evidente en una economía emergente como la de Colombia donde las desigualdades territoriales han determinado, en gran parte, el desarrollo económico de las regiones. Alrededor de estas suelen adicionarse el esquema centralista implementado desde 1886, el modelo de desarrollo hacia dentro y el peso de las estructuras agrarias (Parada, 1991), que beneficiaron principalmente a Bogotá, e incluso los departamentos de Antioquía y Valle en lo que se conoce como el “*triángulo de oro*”.

Al analizar la situación de Colombia, por regiones agrupadas⁶⁷ se hace evidente la disparidad con estas. Para el 2007 la región *centro*, es decir Bogotá, poseía el 16% de la población total del país y participando con el 26% del PIB en tan sólo un 0,2% de territorio. Posee además la mayor densidad poblacional con 3.838 habitantes por km² y el mayor PIB per cápita de todas las regiones del país. En contraste, la región Caribe colombiana posee el 21% de los habitantes del país y participa apenas con el 14% del PIB generado en el año 2007. La región de “los nuevos departamentos”⁶⁸ posee casi la mitad del territorio nacional (42,4%), pero su contribución en PIB es apenas del 4%, conteniendo el 3% de la población. Aún más acentuada es esta disparidad si sólo tomamos a los integrantes del *triángulo de oro*, Bogotá, Antioquía y Valle con sólo el 8% del territorio y el 39% de los habitantes del país, aporta el 52% del PIB.

Esta disparidad espacial y económica, se ha demostrado en diferentes períodos en Colombia, como lo describe Zuleta (2007) al analizar la disparidad económica entre las regiones para el lapso 1975 – 2000. Por regiones territoriales⁶⁹ o departamentos, Bogotá (26%) lidera el aporte al PIB del país, contrario a Chocó y Caquetá que contribuyen solo con el 0,34 y 0,45%, respectivamente. La contribución a la generación del PIB de Colombia

⁶⁷ Agrupación realizada a partir de la construida en el Informe de competitividad de los departamentos en Colombia (Cepal, 2002).

⁶⁸ Esta agrupación corresponde a los entes territoriales con menor participación en la economía, básicamente compuesta las antiguas intendencias y comisarias.

⁶⁹ En Colombia las regiones territoriales se denominan Departamentos la cual corresponde a su división político-administrativa.

guarda una relación muy cercana al número de habitantes que contiene cada territorio. En términos de PIB, el contraste del centro (Bogotá) con las diferentes regiones periféricas de Colombia es evidente.

Tabla 6. Características de la geografía económica por regiones agrupadas

Región	Departamentos	Total dptos	Total Habitant.	% Hab	PIB TOTAL	% PIB	Su-perf.	PIB PC	Densidad (hab/km ²)
Centro	Bogotá D.C.	1	7.050.228	16	71.695.634	26%	0,2%	10,169	3838
Nor occidental	Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.	4	8.256.771	19	52.641.711	19%	6,8%	6,376	107
Occidental	Valle, Nariño, Cauca y Chocó.	4	7.579.248	17	39.944.570	15%	11,5%	5,270	58
Caribe	Atlántico, Bolívar, Magdalena, Sucre, Cesar, Córdoba y La Guajira.	7	9.276.035	21	39.007.141	14%	11,6%	4,205	70
Andina Central	Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Huila, Caquetá y Meta.	6	7.282.377	17	38.945.060	14%	23,0%	5,348	28
Nororiental	Norte de Santander y Santander.	2	3.244.096	7	20.849.305	8%	4,6%	6,427	62
Nuevos Departam.	Arauca, Casaré, Amazonas, Vaupés, Vichada, San Andrés, Guaviare, Guainía, Putumayo.	11	1.237.279	3	10.626.836	4%	42,4%	8,589	3
TOTALES COLOMBIA		35	43.926.034	100	273.710.257	100%	100%	6,231	39

Fuente: Elaboración propia, con base al DANE (2007).

Desempeño Económico

La variable más relevante para analizar el nivel de desempeño económico de una región es PIB per cápita. En caso de las regiones, Bogotá nuevamente se destaca por encima de los demás territorios, con más 10 millones de pesos de PIB por habitante, contrario a Chocó que apenas supera los 2 millones en el año 2007. El caso de los nuevos departamentos, merece atención especial, pues su alto PIB per cápita está influenciado por Arauca y Casanare, departamentos eminente petroleros con una escasa densidad de población.

La brecha de disparidad económica entre *centro-periferia* se puede apreciar al comparar la diferencia entre el PIB per cápita de Bogotá, con cada una regiones colombiana. En el caso del departamento de Chocó, la diferencia es alrededor de 8 millones de pesos per cápita.

Los cuadros 5 y 6, muestra esta razón de disparidad de las diferentes regiones de Colombia en relación con el centro, Bogotá D.C., que como se observó posee los mayores niveles de PIB y PIB per cápita para el año 2007. La razón de disparidad expresa el número de veces que el PIB per cápita de Bogotá supera a cada región periférica. Tal como se aprecia la región *Centro* supera en 2 veces o más a 15 de la 24 regiones comparadas, siendo Chocó el caso más extremo, pues su PIB per cápita es superado cinco veces por el de la capital de Colombia.

Heterogeneidad Productiva

Una idea de la disparidad de la estructura productiva de Bogotá y los departamentos de la periferia la ofrecen el Índice de Densidad Industrial (IDI) y la participación de los activos de las empresas. El IDI muestra una marcada disparidad de la concentración industrial en Bogotá (1,81) con el último departamento, Caquetá (0,00001). Por su parte, la participación por activos no solo permite apreciar la relación con la densidad industrial, sino exhibe a Bogotá como la región donde mayor volumen de activo posee la industria colombiana.

Otro indicador que puede brindar una idea de la estructura productiva regional es la participación de cada departamento en el valor agregado generado a nivel nacional. En efecto, tal como se evidencia el porcentaje de participación de Bogotá D.C. y los departamentos de Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca y Atlántico es ampliamente notable, pues juntos para los años 2002 y 2007 generaron en el 80 y 68 por ciento del valor agregado colombiano, respectivamente.

Un indicador que puede dar mejor claridad de la heterogeneidad estructural de las regiones colombianas con Bogotá es la razón de disparidad sectorial⁷⁰

⁷⁰ Este se construyó a partir del denominado Índice de Krugmanse trata de un índice de especialización relativa que mide cuán diferente es la estructura productiva, en este caso, entre el sector industrial y el primario de cada región entre sí.

de cada departamento, el cual expresa la relación de la participación porcentual del PIB industrial sobre el PIB del sector primario (Agropecuaria y Minero), a partir de la información del año 2007. Los departamentos con un valor igual o mayor a 1, poseen un mayor peso de su estructura industrial frente a la primaria, un valor menor a 1 indica lo contrario.

Estableciendo una razón de disparidad con Bogotá, tomándola como base igual a uno, muestra como la capital del país es el territorio con mayor participación de la producción industrial sobre los sectores primarios, es decir, entre más estructura agropecuaria y minera tiene una región más alejada se encuentra del centro.

Desigualdad Social

Uno de los principales sectores donde se refleja la disparidad económica y productiva entre centro y periferia es el social. Los indicadores más empleados para tener un panorama de la situación social de una población son el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas⁷¹ (NBI), el Índice de Calidad de Vida (ICV) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Por población en condiciones de miseria, el departamento del Chocó no sólo es la de mayor porcentaje en Colombia, sino que se incrementó porcentualmente, entre 2002 y 2005. Esta tendencia de desigualdad social se aprecia al analizar el IDH y el ICV para los años 2002 y 2005. Tal como se aprecia, Bogotá posee el mayor IDH en comparación con Chocó que nuevamente es la peor región en términos de desarrollo humano y además posee el más bajo nivel de calidad de vida.

Para este mismo período, la diferencia en términos porcentuales de la población en condiciones de pobreza y de indigencia⁷², consolida los avances en esta materia de Bogotá, que posee los menores registros. En general, se destaca la reducción en la mayoría de los departamentos, con excepción de Chocó.

⁷¹ De acuerdo al DANE, la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres.

⁷² Pobreza y Indigencia.

Cuadro 5. Principales variables de disparidad en Colombia por regiones, 2002

It	Departamentos	Año	Región	PIB	PPC	LnPPC	Superficie	DR	Ind.DR	Densidad	IDI	HPS	Activos	PVA	ICV	LP	IDH	NBI	XID	NRC
1	Antioquia	2002	Noroccidente	29.452.941	5.407	1,688	63.612	2,67	1,49	91,7	0,020	1,20	96,083	18,0	81,3	22,2	0,770	18,4	0,23	36,30
2	Atlántico	2002	Caribe	8.383.592	4.038	1,396	3.388	4,04	2,00	656,9	0,089	4,04	40,013	5,3	81,7	15,8	0,800	18,1	0,08	36,30
3	Bogotá D. C.	2002	Centro	52.683.910	8,080	2,089	1.837	0,00	1,00	3.837,9	1,209	29,75	96,681	24,3	88,7	36,1	0,810	8,3	0,20	26,51
4	Bolívar	2002	Caribe	6.785.941	3,712	1,312	25.978	4,37	2,18	73,8	0,003	2,12	38,057	5,6	69,7	30,5	0,750	33,8	0,09	43,27
5	Boyacá	2002	Andina central	5.516.863	4,434	1,489	23.189	3,65	1,82	54,4	0,001	0,41	20,783	1,8	70,2	44,2	0,750	27,5	0,02	37,44
6	Caldas	2002	Noroccidente	4.078.869	4,235	1,443	7.888	3,85	1,91	123,3	0,017	0,50	8,645	2,0	78,6	16,6	0,750	13,4	0,01	27,82
7	Caquetá	2002	Andina central	910.807	2,240	0,807	88.965	5,84	3,61	4,8	0,000	0,05	0,062	0,0	75,2	20,4	0,740	10,0	0,00	42,78
8	Cauca	2002	Occidental	3.344.327	2,700	0,993	29.308	5,38	2,99	43,9	0,002	0,78	20,861	2,3	69,8	31,2	0,710	27,9	0,02	38,04
9	Cesar	2002	Caribe	2.841.225	3,276	1,187	22.905	4,80	2,47	40,5	0,001	0,06	2,463	0,5	70,8	22,8	0,730	34,8	0,00	41,77
10	Córdoba	2002	Caribe	4.114.833	2,931	1,075	25.020	5,15	2,76	60,4	0,001	0,07	24,673	1,9	62,0	34,3	0,730	48,4	0,05	30,56
11	Cundinamarca	2002	Andina central	10.958.857	5,074	1,624	20.816	3,01	1,59	113,3	0,008	0,66	43,360	8,3	73,1	22,6	0,760	23,6	0,09	40,69
12	Chocó	2002	Occidental	599.254	1,356	0,305	46.530	6,72	5,96	9,9	0,000	0,03	0,003	0,0	56,9	29,7	0,680	66,4	0,00	58,13
13	Huila	2002	Andina central	3.645.997	3,767	1,326	19.890	4,31	2,14	52,3	0,002	0,09	1,850	0,4	72,2	43,1	0,740	31,6	0,00	42,56
14	La Guajira	2002	Caribe	1.511.657	2,523	0,925	20.848	5,56	3,20	35,3	0,000	0,01	0,005	0,0	68,3	25,0	0,750	43,4	0,00	43,61
15	Magdalena	2002	Caribe	2.842.325	2,534	0,930	23.188	5,55	3,19	50,4	0,001	0,10	2,623	0,3	69,5	23,7	0,720	33,7	0,00	66,89
16	Meta	2002	Andina central	3.998.823	5,463	1,698	85.635	2,62	1,48	9,6	0,000	0,12	9,069	0,6	78,2	15,5	0,740	18,6	0,00	39,43
17	Nariño	2002	Occidental	3.317.345	2,236	0,805	33.268	5,84	3,61	47,5	0,001	0,10	1,266	0,2	67,3	38,3	0,700	29,4	0,00	37,31
18	Norte Santander	2002	Nororiental	3.629.490	2,996	1,097	21.658	5,08	2,70	58,4	0,005	0,26	1,907	0,6	69,9	57,3	0,710	26,0	0,00	35,88
19	Quindío	2002	Noroccidente	1.863.168	3,546	1,266	1.845	4,53	2,28	293,0	0,020	0,17	0,583	0,1	77,1	49,3	0,740	19,5	0,00	34,05

It	Departamentos	Año	Región	PIB	PPC	LnPPC	Superficie	DR	Ind.DR	Densidad	IDI	HPS	Activos	PVA	ICV	LP	IDH	NBI	XID	NRC
20	Risaralda	2002	Noroccidente	3.336.856	3,791	1,333	4.140	4,29	2,13	219,5	0,055	1,13	9,849	1,6	78,8	10,5	0,750	15,3	0,02	28,12
21	Santander	2002	Nororiental	12.111.985	6,281	1,838	30.537	1,80	1,29	64,8	0,008	1,03	32,450	7,3	79,2	16,7	0,780	16,5	0,00	21,87
22	Sucre	2002	Caribe	1.550.277	2,068	0,727	10.917	6,01	3,91	72,1	0,001	0,12	1,787	0,2	65,8	30,9	0,710	42,2	0,01	32,45
23	Tolima	2002	Andina central	4.785.620	3,548	1,267	23.562	4,53	2,28	58,3	0,003	0,28	11,108	2,0	75,0	23,4	0,750	23,2	0,00	31,13
24	Valle	2002	Occidental	23.506.265	5,831	1,763	22.140	2,25	1,39	191,9	0,039	2,68	96,999	16,3	82,0	13,9	0,780	14,5	0,17	31,13

Fuente: Elaboración propia, con base al DANE, DNP, CEPAL e IGAC (2002).

PIB: Producto Interno Bruto.

PPC: PIB per cápita (PIB / Número de Habitantes)

Ln PPC: Logaritmo natural del PPC

Superficie: Área en kilómetros cuadrados de la región

DR: Disparidad Regional (PPC Bogotá – PPC región)

IDR: Índice de Disparidad Regional (PPC Bogotá / PPC región)

IDI: Índice de Densidad Industrial (Número de Industrias / Superficie)

HPS: Heterogeneidad Productiva Sectorial (PIB Industrial / PIB Sector Primario)

Activos: Total Activos al 31 de Diciembre de 2002

PVA: Participación en Valor Agregado nacional (VA Región/ VA nacional)

ICV: Índice de Calidad de Vida

LP: Porcentaje de la población en estado de Pobreza (Línea de pobreza)

IDH: Índice de Desarrollo Humano

NBI: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

XID: Participación en las Exportaciones Industriales (Exportación Industrial región / Total exportaciones del país)

NRC: Nivel de Riesgo de Corrupción

Cuadro 6. Principales variables de disparidad en Colombia por regiones, 2007

It	Departamentos	Año	Región	PIB	PPC	LnPPC	Superficie	DR	Ind.DR	Densidad	IDI	HPS	Activos	PVA	ICV	LP	IDH	NBI	XID	NRC
1	Antioquia	2007	Noroccidente	40.761.338	6,986	1,944	63.612	3,18	1,46	91,7	0,019	0,34	13,662	0,155	81,4	54,9	0,772	17,1	0,223	24,87
2	Atlántico	2007	Caribe	11.521.940	5,177	1,644	3.388	4,99	1,96	656,9	0,089	1,64	4,069	0,044	83,0	48,8	0,779	16,1	0,083	34,53
3	Bogotá D. C.	2007	Centro	71.695.634	10,169	2,319	1.837	0,00	1,00	3.837,9	1,416	7,20	13,779	0,273	89,7	28,4	0,817	6,6	0,207	24,41
4	Bolívar	2007	Caribe	9.646.253	5,032	1,616	25.978	5,14	2,02	73,8	0,004	0,33	4,580	0,037	73,7	52,9	0,757	30,0	0,084	44,18
5	Boyacá	2007	Andina central	7.126.909	5,652	1,732	23.189	4,52	1,80	54,4	0,002	0,11	2,169	0,027	70,2	67,6	0,739	19,3	0,010	36,09
6	Caldas	2007	Noroccidente	4.882.665	5,020	1,613	7.888	5,15	2,03	123,3	0,016	0,22	1,355	0,019	78,7	57,3	0,751	13,7	0,034	24,77
7	Caquetá	2007	Andina central	1.224.998	2,842	1,045	88.965	7,33	3,58	4,8	0,000	0,08	0,009	0,005	70,1	62,2	0,733	26,9	0,000	43,39
8	Cauca	2007	Occidental	4.521.014	3,511	1,236	29.308	6,66	2,90	43,9	0,003	0,09	3,225	0,017	72,0	61,1	0,713	23,3	0,010	36,18
9	Cesar	2007	Caribe	4.127.849	4,445	1,492	22.905	5,72	2,29	40,5	0,001	0,05	0,354	0,016	69,4	58,2	0,722	35,7	0,005	38,09
10	Córdoba	2007	Caribe	5.408.291	3,577	1,275	25.020	6,59	2,84	60,4	0,001	0,10	3,289	0,021	68,4	66,3	0,741	35,8	0,004	27,58
11	Cundinamarca	2007	Andina central	15.011.734	6,366	1,851	20.816	3,80	1,60	113,3	0,013	0,11	6,606	0,057	79,7	49,7	0,771	17,8	0,087	31,51
12	Chocó	2007	Occidental	934.207	2,019	0,703	46.530	8,15	5,04	9,9	0,000	0,04	0,000	0,004	60,5	78,5	0,680	67,1	0,001	58,27
13	Huila	2007	Andina central	4.641.428	4,463	1,496	19.890	5,71	2,28	52,3	0,002	0,09	0,164	0,018	73,1	59,7	0,742	21,7	0,000	37,18
14	La Guajira	2007	Caribe	2.488.056	3,381	1,218	20.848	6,79	3,01	35,3	0,000	0,05	0,000	0,009	69,8	55,9	0,760	37,5	0,000	47,58
15	Magdalena	2007	Caribe	3.812.970	3,260	1,182	23.188	6,91	3,12	50,4	0,002	0,14	0,264	0,014	71,9	57,5	0,733	30,6	0,012	70,95
16	Meta	2007	Andina central	5.002.095	6,116	1,811	85.635	4,05	1,66	9,6	0,000	0,04	0,429	0,019	78,3	44,8	0,753	18,6	0,000	38,09
17	Nariño	2007	Occidental	4.692.515	2,970	1,088	33.268	7,20	3,42	47,5	0,001	0,08	0,122	0,018	69,3	64,0	0,707	28,7	0,004	34,17
18	Norte Santander	2007	Nororiental	4.316.964	3,413	1,227	21.658	6,76	2,98	58,4	0,004	0,24	0,306	0,016	75,4	57,6	0,725	22,8	0,041	34,97
19	Quindío	2007	Noroccidente	2.264.353	4,189	1,433	1.845	5,98	2,43	293,0	0,025	0,16	0,123	0,009	81,2	45,6	0,732	11,8	0,002	30,53
20	Risaralda	2007	Noroccidente	4.733.555	5,209	1,650	4.140	4,96	1,95	219,5	0,035	0,26	1,161	0,018	80,7	45,7	0,757	13,2	0,012	27,16

It	Departamentos	Año	Región	PIB	PPC	LnPPC	Superficie	DR	Ind.DR	Densidad	IDI	HPS	Activos	PVA	ICV	LP	IDH	NBI	XID	NRC
21	Santander	2007	Nororiental	16.532.341	8,354	2,123	30.537	1,82	1,22	64,8	0,008	0,13	4,339	0,063	78,8	49,0	0,779	13,2	0,023	21,85
22	Sucre	2007	Caribe	2.001.782	2,543	0,933	10.917	7,63	4,00	72,1	0,001	0,16	0,156	0,008	66,6	69,5	0,725	42,4	0,006	37,05
23	Tolima	2007	Andina central	5.937.896	4,320	1,463	23.562	5,85	2,35	58,3	0,003	0,11	1,783	0,023	74,3	56,9	0,752	22,5	0,002	27,49
24	Valle	2007	Occidental	29.796.834	7,013	1,948	22.140	3,16	1,45	191,9	0,040	0,37	13,117	0,113	83,0	37,6	0,786	12,6	0,149	27,72

Fuente: Elaboración propia, con base al DANE, DNP, CEPAL e IGAC (2007)

PIB: Producto Interno Bruto

PPC: PIB per cápita (PIB / Número de Habitantes)

Ln PPC: Logaritmo natural del PPC

Superficie: Área en kilómetros cuadrados de la región

DR: Disparidad Regional (PPC Bogotá – PPC región)

IDR: Índice de Disparidad Regional (PPC Bogotá / PPC región)

IDI: Índice de Densidad Industrial (Número de Industrias / Superficie)

HPS: Heterogeneidad Productiva Sectorial (PIB Industrial / PIB Sector Primario)

Activos: Total Activos al 31 de Diciembre de 2007

PVA: Participación en Valor Agregado nacional (VA Región/VA nacional)

ICV: Índice de Calidad de Vida

LP: Porcentaje de la población en estado de Pobreza (Linea de Pobreza)

IDH: Índice de Desarrollo Humano

NBI: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

XID: Participación en las Exportaciones Industriales (Exportación Industrial región / Total exportaciones de país)

NRC: Nivel de Riesgo de Corrupción

Desempeño Institucional

Según Parada (1991), las causas fundamentales del atraso regional, suelen ser explicadas por el esquema centralista implementado desde 1886, el modelo de desarrollo hacia dentro y el peso de las estructuras agrarias, acentuado en las regiones. Sin embargo, considera que existen factores institucionales que han influido de manera determinante en el desempeño desfavorable de la región, como son la ética patrimonialista y el clientelismo. Sin embargo, debido a que este campo de estudio sólo ha tomado importancia en los últimos años, la existencia de indicadores es realmente escasa.

Dos mediciones son realizadas recientemente en Colombia: el Índice de Ambiente y Desarrollo Institucional⁷³ (ADI) y el índice de Nivel de Riesgo de Corrupción⁷⁴ (NRC). El primero permite conocer la calidad de las instituciones públicas en aspectos como rendición de cuentas, credibilidad en las reglas y ambiente institucional, entre otros. Por su parte, el NRC brinda una idea de los niveles de poca transparencia y corrupción de las instituciones públicas departamentales. Lo interesante de estos indicadores es que a pesar de ser realizado por organismos diferentes, muestran las disparidades de carácter institucional de las regiones periféricas frente a Bogotá. Mientras que el departamento de Risaralda posee el mejor desempeño en ambiente y calidad institucional, Chocó posee las organizaciones públicas más débiles del país. En términos de riesgo de prácticas corruptas y baja credibilidad institucional, Santander y Bogotá se sitúan como las más transparentes, contrario a Magdalena y Chocó que poseen los mayores niveles de riesgo de corrupción en sus instituciones.

Intercambio y comercio exterior

La teoría de la integración destaca el papel del comercio internacional como impulsor de la productividad, la eficiencia económica y el aumento del ingreso. Sin embargo, la situación comercial de los departamentos ha estado históricamente marcada por la desigualdad de las regiones, pues existe un

⁷³ Este indicador se obtuvo a partir de las 4 variables de mediación institucional realizada por el DANE: Ambiente Institucional Administrativo, Desempeño institucional administrativo y Ambiente Institucional político.

⁷⁴ El indicador NRC pertenece al año 2006.

patrón de producción para los mercados externos acorde con el tamaño de la industria en la mayoría de regiones, salvo las regiones de Córdoba, Bolívar, Boyacá, Atlántico, Norte de Santander donde se ha localizado una industria transformadora de recursos naturales o posee ventajas de acceso a los mercados por poseer puertos o estar situadas en zonas fronterizas (Loteró, 2007, Moreno, 2007).

El análisis de Lozano A. Moreno, 2007 evidenció la relación de las exportaciones industriales y el valor agregado generado durante el lapso 1997 -2002, mostró cómo se favorecen, en detrimento de las demás, las regiones del triángulo de oro y aquellas con características portuarias.

El coeficiente de internacionalización (CI) y la tasa de orientación exportadora para el 2007, verifica como las estructuras para el comercio internacional favorecen eminentemente a las regiones que poseen un sector industrial más desarrollado o con una dotación en infraestructura portuaria.

Otro análisis de gran importancia para observar la estructura productiva y de comercio exterior es la participación de las exportaciones industriales de cada departamento dentro del total nacional. En este caso, Antioquía, Bogotá D.C. y Valle lideran la participación en las exportaciones industriales colombianas, con el 59,3% en 2002 y un 57,9% para el año 2007. Las regiones más periféricas, como Caquetá, Huila, La Guajira y Chocó, prácticamente no registran este tipo de exportaciones.

Conclusiones

En los últimos tres quinquenios (1990 – 2006), Colombia ha sido uno de los países de América Latina donde se profundizado la brecha de la desigualdad. De igual manera, el coeficiente de GINI, calculado por regiones a nivel mundial evidencia que América Latina, es la región que posee los mayores niveles de desigualdad entre 2000 – 2007, particularmente Colombia que se encuentra por encima del promedio de esta región. A nivel institucional y de estructura productiva, también se evidencia una marcada diferencia entre los países denominados desarrollados (Centro) y los emergentes o periféricos como Colombia.

En Colombia, a nivel intrarregional se encontró evidencia empírica de cómo se reproducen de manera similar las relaciones de dominación entre las distintas regiones o territorios subnacionales. Particularmente, Bogotá se destacó como la región céntrica por el desarrollo de su estructura, en relación con los departamentos periféricos de Colombia en aspectos de económicos, sociales, institucionales y de comercio exterior. En contraste, Chocó se destacó por ser el territorio más dispar de los analizados.

Para el Banco Mundial (BM) es claro que es necesario aumentar y promover las disparidades en el crecimiento económico para crecer, siempre que se garantice un desarrollo incluyente. Medidas como las recomendadas por el BM deben ser analizadas cuidadosamente a fin de no obtener menores niveles de desarrollo, a costa de favorecer las disparidades económicas de las regiones fuertes o céntricas. Para poder reducir las disparidades económicas regionales es necesario que el gobierno colombiano se comprometa en tener una política de largo plazo dirigida a lograr una significativa convergencia social, a través de un gasto público con un alto componente de igualdad.

La tesis central Centro- periferia que permitió a Prebisch explicar las diferencias entre las economías desarrolladas y las emergentes, mostró no sólo estar vigente, sino que es posible de replicar en territorios subnacionales en las cuales las relaciones de dominación se reproducen entre regiones. En este sentido, se logró articular a los postulados cepalinos la teoría económica reciente como la nueva geografía económica, la economía institucional, la integración económica, entre otros. El modelo de análisis Centro – Periferia, es posible de aplicar igualmente entre subregiones agrupadas de un territorio.

Referencias

BANCO MUNDIAL (2009) INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2009: Una Nueva Geografía Económica. Panorama general. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/WDR_OVERVIEW_ES_Web.pdf

- BARON, J. & MEISEL, A. (2003). La Descentralización y las Disparidades Económicas Regionales en Colombia en la Década de 1990. DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMÍA REGIONAL. No. 36 Julio, 2003. Banco de La República.
- BARRIENTOS, J. & LOTERO, J. (2009) El Desempeño de las exportaciones industriales regionales en Colombia, 1977-2002. Informe Preliminar. Universidad de Antioquía. P. 5-8.
- BIELSCHOWSKY, R. (2009). Sesenta años de la Cepal: Estructuralismo y Neoes-
tructuralismo. Revista Cepal No. 97. Abril, 2009. P. 175.
- BIELSCHOWSKY, R. (2010) (Compilador). Sesenta años de la Cepal: Textos selec-
cionados del decenio 1998 – 2008. Siglo XXI editores. P. 20 -78, 108 -116.
- BONET, J. & MEISEL R., A. (2006) El Legado Colonial como Determinante del
Ingreso per cápita Departamental en Colombia. Banco de la República. Do-
cumentos de Trabajo sobre Economía Regional, 75. Julio 2006. P. 16 - 48 En:
[http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ documentos/
DTSER-75.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/ documentos/DTSER-75.pdf)
- BONIFAZ, J. & MORTIMORE, M. (1999) Colombia: Un CANálisis de su competi-
tividad internacional. Serie Desarrollo productivo Cepal No. P. 15 – 20.
- BONILLA, L. (2008). Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia.
Documentos de trabajo sobre Economía Regional. No. 108. Diciembre, 2008.
- CARDONA, M. et al. (2004) Diferencias y similitudes entre las teorías del desarrollo
económico. Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales. Univ. EAFIT. Edit.
Eumet. Medellín.
- CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) (2007). Bases
para Reducir las Disparidades en Colombia. Documento para Discusión. Banco
de la República. No. 84. P. 4 - 39. Obtenido en: [http://www.banrep.gov.co/
documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-84.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/regional/documentos/DTSER-84.pdf)
- CEPAL (2002) Escalafón de la Competitividad de los Departamentos en Colombia.
Informe Final. P. 13 – 88. Obtenido en: [http://www.uaovirtual.edu.co/mipymes/
Documentos/Productividad/Informecepal.pdf](http://www.uaovirtual.edu.co/mipymes/Documentos/Productividad/Informecepal.pdf)
- CEPAL (2007) “Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia”.
Bogotá, Agosto 2007.
- CEPAL (2010) La Hora de La Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.
Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 2010. P.91 – 130,

185 – 192. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/ps33/tpl/p9f.xsl&base=/ps33/tpl/top-bottom.xsl>

CEPAL, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. Acerca de la CEPAL. Información histórica - Evolución de las ideas de la CEPAL. Información disponible en: http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/4/13954/P13954.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom_acerca.xsl

CUERVO, M. & MORALES, F. (2009). Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: Una revisión bibliográfica. *Revista Análisis Económico* No. 55, Vol. XXIV. Primer cuatrimestre de 2009. P. 369.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Censo General 2005. En www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Cuentas Nacionales 2002 y 2007. En www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Documentos ICER (Todos los departamentos) 2003 y 2008. En www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Encuesta Ambiente y desarrollo Institucional (ADI) Informes 2003 y 2008.. En www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. Encuesta Anual Manufacturera (EAM) 2000 y 2007. En www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (Colombia). Estadísticas Nacionales. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Comercioindustriadesarrolloempresarial/DesarrolloEmpresarialIndustria/Estadisticas/tabid/234/Default.aspx>

KRAUSE, M. (2008). Índice de Calidad Institucional 2008. P. 3 – 20. Obtenido en: http://www.policynetwork.net/uploaded/pdf/Indice_de_Calidad_Institucional_2009_final.pdf

KRUGMAN, P. (1997). *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. P. 55 - 86. Disponible en: http://books.google.com/books?id=8BZXgvLMqzUC&printsec=frontcover&dq=KRUGMAN,+Paul,+1997,+Desarrollo,+geograf%C3%ADa+y+teor%C3%ADa+econ%C3%B3mica&hl=es&ei=PRZOTNfhPIHmsQOy6dTTDw&sa=X&oi=book_result&ct=book-thumbnail&resnum=1&ved=0CCgQ6wEwAA#v=snippet&q=crecientes&f=false

MARX, K. (1894). *El Capital. Crítica de la economía política*. Tomo III. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1987. P. 383.

- NORTH, D. (1990) Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. Fondo de Cultura Económica. Economía Contemporánea. P. 43 – 75, 121- 136.
- NORTH, D. (2005) Para entender el Proceso de Cambio Económico. Serie Vitral Edit. Norma. Universidad de los Andes. P. 235 - 238.
- PARADA, J. (1991). Desarrollo Regional y Desarrollo Institucional en la Costa Atlántica. Revista Ensayos de Economía, Vol. 2, No. 1. Universidad del Atlántico. P. 29-36.
- PARADA, J. (2003) Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: Semejanzas y Diferencias. Revista de Economía Institucional. Universidad Externado de Colombia, Primer semestre 2003. 5 (8): 99 -101.
- PREBISCH, R. (1949) Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico”, en Estudio económico de América Latina, CEPAL, Santiago (Documentos E/ CN.12 / 164 / Rev.1).
- PREBISCH, R. (1951) El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, E/CN. 12/89, CEPAL, Santiago.
- RAMOS, J. L., ABELLO, R. & RODRIGUEZ, G. (2009). Transformación Productiva y Desarrollo Tecnológico: El Caso de la Región Caribe Colombiana. Ediciones Uninorte. P. 33 - 54.
- RICARDO, D. (1821). Principios de Economía Política y Tributación. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. P. 5.
- ROCHA, R. Y VIVAS, A (1998). Crecimiento Regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad? En: [http://www.urosario.edu.co/FASEI/economia/documentos/v1n1Rocha-Vivas\(1998\).pdf](http://www.urosario.edu.co/FASEI/economia/documentos/v1n1Rocha-Vivas(1998).pdf)
- RODRIGUEZ, O. (2001). Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas. Revista de la CEPAL 76. Diciembre de 2001. P. 41 – 52.
- RODRIG, D. & SUBRAMANIAN, A. (2003). La Primacía de las Instituciones y lo que implica. En la Revista Finanzas & Desarrollo 2003. P. 31 – 34.
- ROSALES, O. (2009). La Globalización y los Nuevos Escenarios del Comercio Internacional. Revista CEPAL N° 97. Abril, 2009. P. 77-95.
- SUNKEL, O. & INFANTE, R. (2009). Chile: hacia un desarrollo inclusivo. Revista CEPAL No. 97. Abril, 2009. P. 135 – 145.
- TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2008). ITD Índice de Transparencia Departamental. Resultados 2005 – 2006. Riesgos de Corrupción: Fisuras en

- la Institucionalidad Departamental en Colombia. P. 6 – 64. En: [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITD-%202005-2006%20\(2\).pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/ITD-%202005-2006%20(2).pdf)
- VALDIVIESO, S. (2006). ¿Nuevos Aires en la Teoría del Desarrollo? Revista Problemas del Desarrollo. Vol. 37, Número 144. P. 21 -31.
- WORLD BANK. GovernanceMatters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996 – 2008. En: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
- ZULETA, J. (2007). Disparidades Económicas Regionales: Un Análisis de la Distribución Espacial de la Población y del Desempeño Económico en Colombia. Observatorio de la Economía Latinoamericana No. 83, Agosto 2007. P. 3 – 21.

Caracterización de las migraciones en el gran Caribe: Una mirada desde la economía laboral

▣ Dewin Pérez Fuentes *

Introducción

El fenómeno de la migración obedece a muchos aspectos, entre ellos los sociales, históricos, culturales, económicos y políticos. En el presente artículo se realiza inicialmente, una revisión de las principales explicaciones que desde la teoría económica se ha dado a la decisión que toma un individuo al migrar de una región a otra, o para este caso, de un país a otro. Dentro de estas explicaciones las principales y dominantes se han hecho utilizando el mismo instrumental analítico que tiene la economía Neoclásica para explicar el comercio internacional o la movilidad del capital. Por otro lado, también se pueden destacar algunas aproximaciones alternativas a la visión neoclásica en donde se utiliza un enfoque histórico estructural cuyas raíces se encuentran en la economía política marxista.

* Economista, Especialista en Finanzas y Magíster en ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de la especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Escuela Latinoamericana de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura (Colombia) en convenio con la Universidad de Pavia (Italia). Docente de tiempo completo de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena.

Seguidamente, se procede a realizar una caracterización del fenómeno de las migraciones en América Latina haciendo especial énfasis en los países del gran Caribe. Se identifican los principales países expulsores y receptores de la población migrante de la región, también se analizan los cambios ocurridos durante la última década en el perfil de la población migrante resaltando especialmente y a diferencia de otras regiones del mundo, la creciente participación de la mujer latina y Caribeña a los flujos migratorios mundiales, lo cual se explicaría tanto por la tradicional búsqueda de la unidad familiar, como por las tendencias recientes de los mercados laborales en los países de destino.

También se avanza en la caracterización de la población migrante teniendo en consideración el nivel educativo, se observa a nivel general, que los inmigrantes latinoamericanos y caribeños tienen en promedio un nivel educativo mayor que el de la población en sus países de origen, lo que muestra cierta selectividad del proceso migratorio y la significancia del número de migrantes calificados en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similares niveles educativos en los países de origen, haciendo evidente una pérdida valiosa de capital humano para la región.

Posteriormente, se avanza en el análisis de la importancia de las remesas para los países de la región clasificándolos tanto por el volumen de remesas que reciben, como por el peso de estas comparado con el tamaño de sus respectivas economías. En muchos países de la región especialmente en Centroamérica y el Caribe, las remesas alcanzan a representar cifras superiores al 20% de sus respectivos PIB (CEPAL 2010), son precisamente estos países los que recibirían el mayor impacto de una caída en el flujo de remesas hacia la región ya que estas representan uno de los principales mecanismos de financiamiento que tienen estos países. En todo caso, se plantea que en ningún caso las remesas pueden ser un sustituto de las verdaderas políticas de Desarrollo que requiere la región.

Por último se avanza en analizar las primeras manifestaciones de la crisis económica mundial actual sobre los flujos migratorios de la región, así como el impacto en el flujo de remesas hacia la región. América Latina y el Caribe ha sido la región del mundo que ha sentido el menor impacto de la crisis

mundial, condición que en gran parte se explica por los positivos balances en las finanzas públicas de los distintos países, los cuales se relacionan con el buen desempeño macroeconómico de la región entre los años 2003 y 2007. Aun así, el flujo de remesas hacia la región muestra una caída del orden del 12% entre los años 2008 y 2009 (CEPAL 2010).

1. La teoría económica y las migraciones

La migración obedece a muchos aspectos, entre ellos los sociales, históricos, culturales y económicos. Factores como la necesidad de escapar a la persecución política, o escapar a las manifestaciones de violencia en el seno del hogar o deliberadamente de unas normas sociales que se perciben como restrictivas, han constituido razones tradicionalmente explicativas del hecho migratorio. Incluso en aquella migración preferentemente movida por razones económicas, otros factores ajenos a ese ámbito de la vida social influyen en la decisión final de emigrar (Alonso, 2004).

Entendiendo que no toda migración responde a razones económicas, ni las razones económicas agotan la posible explicación de la decisión migratoria, en este documento se presentará aquella parte de las potenciales razones que se relacionan con la situación económica del migrante.

Una de las primeras aproximaciones desde la teoría económica a la explicación de la migración, se hizo con el mismo instrumental analítico de la teoría del comercio internacional o de la que interpreta los movimientos de capital, entre países pertenecientes al paradigma neoclásico. Desde esta perspectiva se supone que la población fluirá desde los países con abundante dotación relativa de mano de obra hacia aquellos donde ese factor es relativamente escaso, a la búsqueda de una mayor retribución. De este movimiento se derivaría un incremento en la eficiencia agregada del sistema económico internacional, como consecuencia del desplazamiento de la población desde donde es menor hacia donde es mayor su productividad y por tanto su retribución. Estos enfoques tradicionales consideran que la migración es el resultado de la combinación de factores de expulsión presentes en el país de origen y de atracción presentes en la sociedad de llegada. Entre

los factores de expulsión se identifican: El crecimiento demográfico, bajos niveles de vida, falta de oportunidades económicas y represión política. Los factores de atracción incluyen demanda de mano de obra, disponibilidad de tierras, buenas oportunidades económicas y libertades políticas. Una de las principales críticas a este enfoque es que considera a la migración como una conducta individual que resulta de un análisis racional e instrumental en términos de costos-beneficios, sin considerar otros elementos de tipo social y cultural que pueden explicar los flujos migratorios. Por ello, este enfoque no permite comprender por qué es solo una fracción muy pequeña de la población la que emigra y no toda la sociedad que enfrenta las mismas condiciones de vida (Castles y Millar, 2004).

Diversos aportes posteriores asumieron supuestos más realistas e incorporaron nuevas dimensiones y factores a la explicación de la migración, por ejemplo, el modelo de Tadoro de finales de los 70, que fue concebido inicialmente para explicar la migración del campo a la ciudad, pero que es fácilmente generalizable a la migración internacional (Alonso 2004).

Tadoro (1968, 1969) y Harris y Tadoro (1970) suponen que es la distinta retribución de la fuerza de trabajo la que determina la emigración, pero no tanto la diferencia real en un momento dado del tiempo, sino la diferencia en las rentas esperadas; lo que obliga a comparar el valor presente de la corriente de ingresos esperados en el sitio de origen con aquella esperada en el destino de la emigración, condicionada por la probabilidad de obtener trabajo en el lugar de acogida. Se incorpora una cierta medición de las expectativas vinculada a la probabilidad de obtener empleo en el sitio de destino, que aparece a su vez condicionada por los niveles de desempleo existentes.

Un avance en la explicación de la estrategia migratoria la proporciona el trabajo de Sjaastad (1962) en el que se asimila la decisión de emigrar con una decisión inversora, de tal modo que los agentes al decidir toman en cuenta los beneficios y costes económicos y no económicos asociados a su decisión de emigrar. La diferencia en las remuneraciones o en las posibilidades de progreso profesional entre origen y destino, y los costes asociados al desplazamiento son variables explicativas básicas, sin embargo para Sjaastad hay necesidad de contemplar la emigración en un contexto más amplio de

las decisiones de inversión que los agentes realizan . De tal modo que si parte del esfuerzo inversor solo se puede rentabilizar en el país de origen es probable que la emigración no se produzca a pesar de existir el diferencial de renta entre los países. Este enfoque permite entender porque es tan limitada la migración a pesar de la magnitud del diferencial de renta entre países.

Adicionalmente este enfoque ayuda a explicar también la composición de la población emigrante. Por ejemplo, se considera que es más fácil emigrar para un joven que para un adulto: la inversión educativa previa del primero es menor y, por tanto, está más dispuesto a una reconversión profesional asociada a la emigración, especialmente si le permite mejorar los rendimientos a lo largo de un horizonte vital más amplio. Por el contrario, en el caso de los mayores, el horizonte vital es más reducido y el capital formativo previo mayor, por lo que se muestran más reticentes al cambio profesional que comporta la emigración (Alonso, 2004).

Stark y su equipo del programa de migraciones y Desarrollo de la Universidad de Harvard consideraron que en la emigración hay algo más que una respuesta a las diferencias salariales: Puede ser también una estrategia apta para reducir los niveles de riesgo y vulnerabilidad de las personas. Además desde esta escuela se plantea que si bien las decisiones de emigrar son tomadas por agentes individuales, se integran en su decisión estrategias que trascienden al individuo afectando a la familia y a la comunidad de origen. Por otra parte se establece que las migraciones son una respuesta al carácter imperfecto de los mercados de capitales.

Borjas (1992, 1994 y 1995) en su análisis le da mucha importancia al papel de las redes familiares, los lazos étnicos y los vínculos culturales en la explicación del fenómeno migratorio. Se plantea el interrogante de cómo es posible que dados los niveles de desigualdad vigentes en el mundo, exista sin embargo tan poca migración (3% de la población mundial) o cómo es posible que sea tan pequeño el flujo migratorio entre Etiopia y Suecia cuando su relación entre rentas per cápitas medidas en dólares es de 1 a 250. Borjas apela al papel que las diferencias étnicas y culturales entre países tienen como barrera efectiva a la migración y al contrario la eventual existencia de vínculos comunes y de redes de confianza entre los países emisor y receptor

como factor motivador de la decisión migratoria. Los lazos comunes y las redes de confianza constituyen una suerte de externalidad que aminora los niveles de costes y riesgo para el asentamiento del migrante en su lugar de acogida.

En la década de los setenta surgió una explicación alternativa de la migración, que tiene sus raíces intelectuales en la teoría política marxista y en la teoría del sistema mundial (Wallerstain, 1974), conocida como la ***aproximación histórica estructural***, en la que se enfatiza la distribución desigual del poder económico y político en la economía mundial. Desde este enfoque la migración fue vista como un mecanismo que permitía movilizar mano de obra barata a cambio de capital, con una tendencia a incrementar las diferencias entre ricos y pobres. En este sentido se diferencia sustancialmente con la visión Neoclásica que sitúa al individuo en el centro de la toma de decisión migratoria, como una decisión voluntaria, ya que la aproximación histórica estructural plantea que es la propia lógica del sistema capitalista lo que induce, cuando no obliga, a grandes contingentes de personas a moverse hacia aquellos sectores donde existe una alta concentración de capital (Castles y Miller, 2004).

Actualmente, buena parte de la investigación cuantitativa ha tratado de limitar el análisis de las migraciones a aquellos factores económicos más fácilmente medibles, con una fundamentación que se remite directamente al cuadro central de la explicación neoclásica, que puede verse incluso enriquecido con algunas variables añadidas, relacionadas con el stock de inmigrantes previos, los costos del desplazamiento, la comunidad cultural entre países, el nivel de pobreza del emisor o la desigualdad en la retribución de las calificaciones laborales.

2. Avanzando en una caracterización de las migraciones de la región

La migración internacional ha estado presente en América Latina y el Caribe a lo largo de su historia. Desde la época colonial y pasando por la constitución de los estados nacionales e incluso hasta mediados del siglo XIX y

primeras décadas del siglo XX, la región recibió un importante número de población europea cuya presencia es aun notoria y significativa en varios países. También se identifican importantes flujos de población de otras partes del mundo, principalmente de África a través del traslado forzado bajo el sistema esclavista vigente hasta el siglo XIX.

Pero es a partir de 1950 cuando las tendencias migratorias de la región sufren cambios importantes y significativos, al pasar América latina y el Caribe de ser principalmente receptoras de población a convertirse en expulsora o fuente de emigración. Este cambio de tendencia en los patrones migratorios en la región podría ser explicado entre otros aspectos por la recuperación de la economía de Europa, los cambios profundos en la economía mundial y la aparición de fuertes relaciones políticas, comerciales y económicas con los Estados Unidos. En efecto entre los años 1945 y 1971 el fuerte y sostenido crecimiento y desarrollo de las economías de Europa y de los Estados Unidos, generó una fuerte demanda de trabajo en los sectores de manufactura y construcción, la cual tuvo respuesta en la oferta de mano de obra de las excolonias (CEPAL, 2006).

A partir de la década de los setenta y los ochenta, el fenómeno migratorio adquiere un importante dinamismo, caracterizándose América Latina y el Caribe como fuente importante generadora de migración especialmente hacia los Estados Unidos. Como consecuencia de los resultados económicos y sociales de los programas de ajuste estructural, impuestos a la región después de la crisis de la deuda, se aumenta la pobreza y se agudiza la inequidad en la distribución del ingreso, pero sobre todo se deterioran las posibilidades para que un importante sector de la población sea absorbida por los mercados laborales regionales, derivando así en tasas crecientes en el flujo de emigrantes latinos y caribeños hacia el país del Norte.

De acuerdo con cifras del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE de la CEPAL, en la primera mitad de los años 2000 ha habido un fuerte incremento del número de migrantes latinoamericanos y Caribeños, los cuales pasan de representar una cifra total estimada de 21 millones de personas en el año 2000 a casi 25 millones en el año 2005, cifra que representa el 12% de los migrantes en el mundo.

La cifra de inmigrantes totales en América Latina y el Caribe representa el 1% de la población regional, en cambio el porcentaje de población emigrante alcanza el 4% en promedio de esta población, lo que muestra que por cada inmigrante que entra a la región otras 4 personas están por fuera de sus fronteras. Sin embargo en los casos particulares como Costa Rica y Venezuela esta cifra es cercana al 10%, e incluso en algunos Estados insulares del Caribe, como Puerto Rico, Barbados y Bahamas tal magnitud excede al 10%.

Del total de emigrantes de América Latina y el Caribe el mayor número de población procede de México con más de nueve millones de emigrantes, seguido por las Naciones de la Comunidad del Caribe con 1.8 millones de emigrantes, destacándose dentro de este grupo Jamaica con 680 mil personas. Luego se encuentra Colombia con 1.4 millones, seguida por Cuba con aproximadamente 900 mil emigrantes; solo en Costa Rica la cifra es inferior a las 100 mil personas. Los anteriores datos muestran una cifra importante de caribeños por fuera de su país de nacimiento.

Si comparamos la población emigrada con respecto al tamaño de la población de los respectivos países, el impacto también es variado, por lo que muchas regiones caribeñas tienen más del 20% de su población residiendo en el exterior, como en el caso de Jamaica (20%) o Barbados (25%); mientras que en países como Cuba, México, Nicaragua, y, República Dominicana los porcentajes fluctúan entre el 8% y el 15%.

Otra característica importante del fenómeno migratorio en la región es que aproximadamente la mitad de los emigrantes registrados en el año 2000 se movilizó en la década de los noventa y en su gran mayoría se encuentran en Estados Unidos, por lo que se puede considerar como un fenómeno bastante reciente, y profundamente ligado a las dinámicas de la Globalización. De hecho, para el año 2004 la población latina y caribeña en Estados Unidos alcanzó a representar 18 millones de personas, lo cual demuestra que el país norteamericano se constituye en el principal centro receptor de los emigrantes latino-caribeños, situación que es explicada por los posibles vínculos geográficos y espaciales, las desigualdades socioeconómicas entre el norte y el sur, la disponibilidad de empleo en los Estados Unidos, el papel de los reclutadores, el fuerte contraste del mercado laboral norteamericano con el de la región, entre otros factores sociales y culturales.

Aunque Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los emigrantes de la región, desde comienzos de la década de los noventa la geografía de los destinos de los flujos migratorios latinoamericanos y caribeños se ha ampliado y diversificado. Es así como aproximadamente tres millones de personas latinoamericanas y caribeñas que se encuentran fuera de la región residen en países distintos a los Estados Unidos. Dentro de los nuevos destinos se destacan principalmente Europa, especialmente España para los Latinoamericanos, Holanda e Inglaterra para los Caribeños, e Italia, Francia y Portugal para los Suramericanos. Otros destinos importantes recientes son Canadá, Japón, Australia e Israel.

Esta diversificación en las regiones y países de destino podría explicarse por los factores de expulsión, la cada vez mayor demanda de trabajadores especializados y la aparición de redes sociales unidas a vínculos históricos. En el caso de España es notorio el protagonismo reciente de la población inmigrante femenina, situación que tiene estrecha relación con la existencia de una demanda inédita de mano de obra inmigrante en nichos laborales tradicionalmente feminizados, como es el caso del servicio doméstico (Pérez, 2004) y el cuidado de ancianos.

En los últimos años los flujos migratorios regionales han adquirido una característica que los diferencia marcadamente de las tendencias en otras regiones del mundo y se trata de la creciente participación de la mujer. Si bien esta tendencia puede ser explicada por la búsqueda de la reunificación familiar como ya ocurría en el pasado, es importante subrayar que en la actualidad están pesando más aspectos relacionados directamente con el mercado laboral, donde ha aumentado la demanda femenina especialmente en el sector de los servicios. Las mujeres sobrepasan el número de hombres que emigran en países como Jamaica, Trinidad y Tobago y República Dominicana. Esta transformación está teniendo un impacto en las estructuras y redes familiares ya que muchos niños quedan al cuidado de sus abuelos, hermanos mayores o amigos hasta que los padres logren asentarse o regresan a su lugar de origen (Nurse, 2004).

Un hecho muy importante dentro de las características migratorias de la región por su impacto en las posibilidades de desarrollo presente y futuro

es la emigración de personas con alto grado de calificación, lo cual impide la consolidación de una masa crítica de conocimiento e impide a la región contar con los profesionales necesarios para el aumento de la productividad y competitividad regionales en un escenario en el que la acumulación de capital humano y su aprovechamiento marcan diferencias importantes en el crecimiento y en el grado de desarrollo de los países. En efecto, según datos oficiales de la encuesta continua de población del 2004 en Estados Unidos, el porcentaje de inmigrantes latinoamericanos con educación superior completa o más, es del 11.5%, mientras que este porcentaje asciende a 19.5% cuando se trata de los inmigrantes caribeños en los Estados Unidos y es de 6% para centroamericanos.

Por países, mientras que en Estados Unidos el porcentaje de nacionales con estudios superiores o más es del 24.5%, los inmigrantes venezolanos tienen una tasa de 43.2% y arubanos muestran un 34%; mientras que los grupos de inmigrantes que acusa las menores tasas está representado por los Dominicanos (9.4%), Hondureños (8.1%), Guatemaltecos (6.0%), y por último los Mexicanos (4.3%).

Según la misma fuente, el 70% de los caribeños residentes en Estados Unidos presenta educación secundaria completa, mientras que para el caso de los inmigrantes centroamericanos esta cifra es de 40%. En general se observa que los inmigrantes latinoamericanos y caribeños tienen en promedio un nivel educativo mayor que el de la población en sus países de origen, lo que muestra cierta selectividad del proceso migratorio y la significancia del número de migrantes calificados en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similares niveles educativos en los países de origen, haciendo evidente una pérdida valiosa de capital humano para la región.

3. Remesas: ¿Una alternativa de desarrollo para la región?

Una consecuencia principal del flujo de emigración está asociada al envío de las Remesas, las cuales en términos generales se pueden definir como aquellas porciones de ingreso de los migrantes internacionales con residencia temporal o permanente en el país donde trabajan que son transferidas desde

dicho país a su país de origen. En algunos casos también se incluyen las jubilaciones pagadas a trabajadores migrantes, que retornaron a sus países de nacimiento (CEPAL, 2006). El flujo de ingresos por remesas tiene un impacto macroeconómico significativo para varios países de ALC, alcanzando durante el año 2008 una cifra cercana a 60 mil millones de dólares, lo que corresponde a poco más de un tercio del total mundial de los recursos generados por esta fuente. Esta fuente de divisas en algunas naciones es varias veces mayor que otras fuentes de divisas como la inversión extranjera directa y de ayuda internacional al desarrollo.

Para el conjunto de América Latina y El Caribe, las remesas representaron en el año 2006 un 2.2% del PIB regional, para los casos específicos de Centroamérica y México equivale a un 10.5% y un 2.7% respectivamente, más de la mitad de lo que este último recibe por inversión extranjera (CEPAL, 2007).

Si se analiza la distribución regional de las remesas se observa que México y Colombia concentran más del 52% de las remesas que percibe la región, mientras que a su vez Guatemala y República Dominicana acumulan otro 14%. México percibía en el año 2004 una cantidad de 16.7 mil millones de dólares, que equivale a más de cuatro veces lo recibido por Colombia que es la tercera nación perceptora de remesas en la región. Por su parte Guatemala se ubica en el cuarto lugar con una cantidad de 2.6 mil millones de dólares, seguida por República Dominicana (2.5 mil millones), Honduras (mil millones), Haití (mil millones) y por último Costa Rica y Panamá que no alcanzan 300 millones de dólares.

Según la tendencia de las remesas y su volumen percibido en la actualidad, se puede clasificar a los países del Gran Caribe en tres grandes categorías, basándonos en una clasificación propuesta por la CEPAL (2006), de la siguiente manera:

Grandes perceptores de remesas: México, Colombia, Guatemala y República Dominicana. México registró una muy temprana incorporación al circuito de las remesas, siendo un caso especial dentro de esta primera categoría. Los otros son de reciente incorporación y/o han alcanzado un flujo actual similar o superior a los 2.5 mil millones de dólares.

Perceptores de nivel medio: Haití, Honduras y Nicaragua. Se trata de países con integración tardía, pero que han alcanzado un flujo actual de remesas cercano o superior a los mil millones de dólares.

Países con muy baja percepción de remesas: Costa Rica, Panamá y Venezuela, países donde las remesas no han superado los 500 millones de dólares. En Venezuela las remesas prácticamente son inexistentes, mientras que en los otros dos países, si bien superan los 150 millones de dólares, son muy bajas.

El mayor impacto macroeconómico de las remesas podría estar presentándose en los países más pequeños aun cuando estos no son los principales captadores de remesas. En México y Colombia -que son los mayores captadores de remesas en la región- estas solo representan 1.7% y 3.1% del PIB de sus respectivas economías, mientras que en economías pequeñas como Haití, Nicaragua y Honduras, las remesas representan 24%, 11% y 10% del PIB respectivamente. En República Dominicana y Guatemala es de 10% y 6% respectivamente. En estos países el flujo de remesas es tan importante para sus economías que llega a constituir una variable macroeconómica relevante en la generación y sustentación de los equilibrios macroeconómicos fundamentales (CEPAL, 2006).

A partir de la década de los noventa, y por la importancia que ha adquirido el flujo de remesas para la región, ha cobrado especial importancia el interrogante acerca de cuál es el impacto de este fenómeno para el desarrollo regional. Si bien algunos enfoques han considerado recientemente a las remesas como la gran solución a los problemas de desarrollo de los países expulsores, diversos estudios demuestran que no pueden ser consideradas como una alternativa para el desarrollo de los países de origen, aun cuando puedan ser vistas como una fuente de capital predecible inmune a las crisis (Canales, 2006).

Estos recursos suelen utilizarse para cubrir necesidades básicas dedicándose casi exclusivamente al consumo y rara vez se invierten en proyectos productivos. Cuando las remesas se destinan a proyectos de inversión, éstos tienen un escaso efecto multiplicador, pues, por lo general, se trata de pequeños

establecimientos económicos de alcance local y marginalmente regional, con baja generación de empleo y bajos montos de inversión. En síntesis, se ubican más en el plano de las estrategias de supervivencia familiar que en el de las dinámicas del mercado (CEPAL, 2006). Por ello no pueden considerarse la solución para el desarrollo de los países a largo plazo, dado que no pueden resolver los problemas estructurales que motivan la migración (Ruiz, 2006). Si bien las remesas tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país de origen, éste es generalmente modesto, y aunque fomenten el consumo, no hay evidencia que contribuyan al crecimiento sostenido, por lo que no son un sustituto de las verdaderas políticas de desarrollo que requiere la Región a fin que pueda aprovechar todas las potencialidades que le ofrece su riqueza en capital humano.

4. La crisis económica mundial y las migraciones. Impacto en la región

La crisis económica mundial se constituye en un tema de gran impacto y de gran trascendencia en términos de los flujos migratorios de la región y en las economías de los países tanto expulsores como receptores. Esta crisis se propaga a la región latinoamericana y del Caribe por diferentes canales, entre ellos se destacan principalmente: El comercio, el Precio de los productos básicos, la Inversión Extranjera Directa, y las Remesas.

Durante el periodo precedente a la crisis económica mundial, América Latina y el Caribe mostraban un buen desempeño en términos de sus finanzas públicas, producto de una positiva evolución macroeconómica, la cual se hace evidente en la expansión del producto bruto per cápita de la región a una tasa de crecimiento promedio anual del 3% durante el periodo 2003 y 2007, y en los avances logrados en términos de reducción del desempleo y la pobreza a nivel regional. Ese positivo desempeño económico experimentado por la región en el periodo previo a la crisis explica en gran medida que el impacto de la crisis económica mundial no haya sido tan profundo en América Latina y el Caribe como en otras regiones del mundo.

Si bien América Latina y el Caribe ha sido la región del mundo menos golpeada por la crisis, no han dejado de sentirse los efectos, especialmente sobre el comercio y la desaceleración del flujo de remesas hacia la región, lo cual es causa de importantes retrocesos en términos de los avances sociales que habíamos logrado en el periodo previo a la crisis. Para el año 2009 la región recibió 8 mil millones de dólares menos que en el año 2008 producto de las remesas, lo que constituye una caída de 12%.

Los países que más han experimentado disminuciones en el flujo de remesas por la crisis económica mundial han sido México (16%), Colombia (12%), Jamaica (12%), Honduras (11%) y El Salvador (9%) (CEPAL. 2010). La caída del flujo de remesas tendría sus mayores impactos en las economías de Centroamérica y el Caribe que son las que mayor depende de las remesas y en donde estas representan una mayor proporción con respecto al tamaño de sus economías.

Conclusiones

Entre las principales explicaciones que la teoría económica da a las potenciales razones para la migración, el enfoque dominante ha sido el de la teoría Neoclásica, la cual explica la decisión de los individuos de migrar con el mismo instrumental analítico con el cual explica los flujos de comercio exterior o la movilidad del capital. Sin embargo, existen otras explicaciones alternativas pero menos dominantes en el campo de la economía, y aun así, muy ricas en cuanto a las variables que más allá del propio individuo son determinantes para la migración. Esta explicación utiliza un enfoque histórico estructural cuyas raíces se encuentran en la economía política Marxista, en donde el tema de la decisión de migrar ya no se centra meramente en el individuo como lo hace la explicación Neoclásica sino que es la misma lógica del sistema capitalista lo que induce cuando no obliga a grandes contingentes de población a migrar.

Del total de emigrantes de América Latina y el Caribe el mayor número de población procede de México con más de nueve millones de emigrantes, seguido por las Naciones de la Comunidad del Caribe con 1.8 millones de

emigrantes, destacándose dentro de este grupo Jamaica con 680 mil personas. Luego se encuentra Colombia con 1.4 millones, seguida por Cuba con aproximadamente 900 mil emigrantes; solo en Costa Rica la cifra es inferior a las 100 mil personas.

Comparado con el tamaño de su población, muchos países especialmente del Caribe tienen más del 20% de su población residiendo en el exterior, destacándose los casos de Jamaica (20%) o Barbados (25%); mientras que en países como Cuba, México, Nicaragua, y República Dominicana los porcentajes fluctúan entre el 8% y el 15%.

Aunque Estados Unidos sigue siendo el principal destino de los emigrantes de la región, desde comienzos de la década de los noventa la geografía de los destinos de los flujos migratorios latinoamericanos y caribeños se ha ampliado y diversificado. Es así como aproximadamente tres millones de personas latinoamericanas y caribeñas que se encuentran fuera de la región residen en países distintos a los Estados Unidos. Dentro de los nuevos destinos se destacan principalmente Europa, especialmente España para los Latinoamericanos, Holanda e Inglaterra para los Caribeños, e Italia, Francia y Portugal para los Suramericanos. Otros destinos importantes recientes son Canadá, Japón, Australia e Israel.

En los últimos años los flujos migratorios regionales han adquirido una característica que los diferencia marcadamente de las tendencias en otras regiones del mundo y se trata de la creciente participación de la mujer. Si bien esta tendencia puede ser explicada por la búsqueda de la reunificación familiar como ya ocurría en el pasado, es importante subrayar que en la actualidad están pesando más aspectos relacionados directamente con el mercado laboral, donde ha aumentado la demanda femenina especialmente en el sector de los servicios.

Si se analiza la distribución regional de las remesas se observa que México y Colombia concentran más del 52% de las remesas que percibe la región, mientras que a su vez Guatemala y República Dominicana acumulan otro 14%. México percibía en el año 2004 una cantidad de 16.7 mil millones de dólares, que equivale a más de cuatro veces lo recibido por Colombia

que es la tercera nación perceptora de remesas en la región. Por su parte Guatemala se ubica en el cuarto lugar con una cantidad de 2.6 mil millones de dólares, seguida por República Dominicana (2.5 mil millones), Honduras (mil millones), Haití (mil millones) y por último Costa Rica y Panamá que no alcanzan 300 millones de dólares.

El mayor impacto macroeconómico de las remesas se presenta en los países más pequeños aun cuando estos no son los principales captadores de remesas. En México y Colombia -que son los mayores captadores de remesas en la región- estas solo representan 1.7% y 3.1% del PIB de sus respectivas economías, mientras que en economías pequeñas como Haití, Nicaragua y Honduras, las remesas representan 24%, 11% y 10% del PIB respectivamente. En República Dominicana y Guatemala es de 10% y 6% respectivamente.

Si bien América latina y el Caribe ha sido la región del mundo menos golpeada por la crisis no han dejado de sentirse los efectos, especialmente sobre el comercio y la desaceleración del flujo de remesas hacia la región, lo cual es causa de importantes retrocesos en términos de los avances sociales que habíamos logrado en el periodo previo a la crisis. Para el año 2009 la región recibió 8 mil millones de dólares menos que en el año 2008 producto de las remesas, lo que constituye una caída de 12%.

Bibliografía

Alonso José Antonio; "Emigración y Desarrollo. Implicaciones económicas". Documento de trabajo. Serie Desarrollo y Cooperación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. 2004.

Borjas G. "Economic Theory and International Migration. International Migration. Review. Vol. 23, No. 3, 1989.

Canales Alejandro "Remesas o inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco. Migraciones internacionales. 2004.

_____ Las remesas de los migrantes. ¿Fondos para el ahorro o ingresos salariales? México 2004.

- Castles Stephen y Miller Mark. “La era de la migración, movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México, 2004.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) “Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago de Chile, 2004.
- _____ Impacto de la crisis económica en la migración y el Desarrollo: Respuesta de política y programas en Iberoamérica. Julio de 2010.
- _____ Migración internacional, derechos humanos y migraciones en América latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones. 2006
- _____ Informe de la reunión regional de expertos sobre el uso productivo de las remesas familiares y comunitarias en Centroamérica. 1999
- Gallina Andrea y WoodingBridget. “Economía y Migraciones en tiempo de crisis”. Observatorio Migrantes del Caribe. Noviembre de 2009.
- Harris J. y M. Tadoro. “Minimo Employment and development: A two Sector analysis”. American Economic Review, No. 60, 1970.
- Ruiz Sandoval, Erica; “Migración y Desarrollo en América Latina. ¿Circulo vicioso o circulo virtuoso? Instituto Tecnológico Autónomo de México. 2006.
- Tadoro M. “A model of Labour Emigration and Urban Unemployment in Less development countries”. American Review, Vol. 59, 1969.

