

LEER



►► CIUDAD REGIÓN ◄◄

Sistemas de transporte masivo para el siglo XXI

►► DOSSIER ◄◄

Migraciones internacionales: la necesidad de una reforma estructural en las normas y convenciones que las regulan

►► ECONOMÍA Y FINANZAS ◄◄

Procesos de liberalización e integración desde la perspectiva de las crisis



▶	DIRECTOR Roberto Hinestroza	◀
▶	EDITORA GENERAL Diana Cure	◀
▶	REDACCIÓN GENERAL Margarita Marín	◀
▶	CONSEJO EDITORIAL Roberto Hinestroza Mauricio Pérez Clara Inés Rey Juan Camilo Rodríguez	◀
▶	DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN ILC.iNK / Lemoine Comunicación	◀
▶	CORRECCIÓN DE ESTILO Y ASESORÍA EDITORIAL Elkin Rivera	◀
▶	COLABORADORES Herman E. Amaya Carlos Araque Daniel Gutiérrez Ardila Camilo Avendaño Eduardo Bechara Cindy Cristina Bendek Gámez César Augusto Bermúdez Andrea Carolina Camargo Juliana Margarita Cardona Fanny Collante Suzanne D'Anglejan Cristina De La Torre Diana María Díaz Sonia Enríquez Guzmán Ana María Escallón Johann Julio Estrada Germán Forero Javier Garay Luis Fernando García Adriana Gómez Melisabel González Sergio Fernando Ibarra Yuliany Andrea Isaza Guevara Margarita Marín Fabio David Nieto Juan Pablo Otoya Diana Edith Patiño Yimmy Alexis Picón Sara Porras Esther Rebollo Catalina Rey López Paula Ruiz Lucía Santos Devis Sarmiento Forero Daniela Soulier Kimberly Suárez Contreras Sebastián Uribe Correa Magda Yalithza Usme Riveros Pedro Pablo Vanegas Isidro Vanegas Daniela Lucía Vargas	◀
▶	ILUSTRACIONES Alfredo Garzón	◀
▶	DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Clara Inés Rey	◀
▶	IMPRESIÓN ¿?????????????	◀

EDITORIAL
CORREO DE BRUJAS

REGIÓN

Movilidad y SITM: hacia un enfoque sociológico
POR JOHANN JULIO ESTRADA

Sistema integrado de transporte: ¿movilidad para Bogotá?
POR YULIANY ANDREA ISAZA GUEVARA Y CATALINA REY LÓPEZ

Transmetro: desarrollo y caos en Barranquilla y su área metropolitana
POR MELISABEL GONZÁLEZ Y FANNY COLLANTE

Metrolínea de Bucaramanga: un proyecto controvertido y necesario
POR DANIELA LUCÍA VARGAS Y DIANA MARÍA DÍAZ

Santiago de Chile: análisis de la movilidad urbana
POR SERGIO FERNANDO IBARRA Y YIMMY ALEXIS PICÓN

DOSSIER

Las políticas migratorias en debate
POR SUZANNE D'ANGLEJAN

La corresponsabilidad en la formulación de políticas migratorias
POR MAGDA YALITHZA USME RIVEROS, KIMBERLY SUÁREZ CONTRERAS Y DEVIS SARMIENTO FORERO

Inmigrantes mexicanos en Estados Unidos: entre la resistencia y la adaptación
POR JULIANA MARGARITA CARDONA Y SONIA ENRÍQUEZ GUZMÁN

Ley Arizona: fuente de candentes polémicas
POR ESTHER REBOLLO Y CARLOS ARAQUE

COYUNTURA

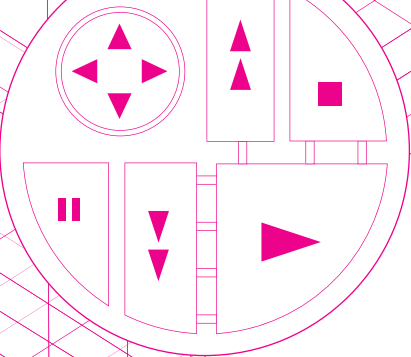
Esquiva democracia
POR CRISTINA DE LA TORRE

El sistema electoral en la elección presidencial: ¿hacia una reforma necesaria?
POR PEDRO PABLO VANEGAS

Accountability social en el proceso electoral
POR MARGARITA MARÍN

4
8
12
18
22
26
30
36
42
48
54
60
64
70





contenido

ACTUALIDAD NACIONAL

Cooperación militar y desestabilización regional 76
POR SEBASTIÁN URIBE CORREA

Lucha contra las drogas: la despenalización y su impacto 80
POR JUAN PABLO OTOYA

La amenaza del conflicto armado llega al Pacífico 84
POR DANIELA SOULIER

VENTANA GLOBAL

Identidad europea: ¿realidad o ficción? 88
POR SARA PORRAS

Caso palestino-israelí: el agua como recurso de supervivencia 92
POR CINDY CRISTINA BENDEK GÁMEZ

Brasil. Biocombustibles: rentabilidad y amenaza medioambiental 96
POR ANDREA CAROLINA CAMARGO

ECONOMÍA Y FINANZAS

De Eurípides a Papandreu: veintiséis siglos de tragedia griega 102
POR GERMÁN FORERO

Liberalización económica y estabilidad política: una lección del éxito chino 108
POR FABIO DAVID NIETO

El caso de los TLC en Colombia: una opción adicional 114
POR JAVIER GARAY

El proceso de integración del Mercosur a comienzos del siglo XXI 120
POR CÉSAR AUGUSTO BERMÚDEZ

EXTERNAUTAS

e-government. Tecnología: confianza ciudadana 126
POR DIANA EDITH PATIÑO

CONTRASEÑA

Nuevas publicaciones 132
POR LUIS FERNANDO GARCÍA

CULTURA Y SOCIEDAD

El bicentenario: espejismos, frustraciones y esperanzas 136
POR ISIDRO VANEGAS

El mito de la independencia absoluta de Mompox 140
DANIEL GUTIÉRREZ ARDILA

El rastro: Jaime Franco 144
POR ANA MARÍA ESCALLÓN

«Piti piti zwazo fè nich» 148
POR CAMILO AVENDAÑO

Patrimonio cultural inmaterial: expresión única 152
POR HERMAN E. AMAYA



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
 Calle 12 N° 0-85 Este
 Tels.: 341-9900, 342-0288, exts. 2001 y 2002
 web: www.uexternado.edu.co
 e-mail: revistazero@uexternado.edu.co
 Bogotá, D.C., Colombia
 © Julio - diciembre de 2010
 © ZERO. Prohibida la reproducción parcial o total de los materiales de esta revista sin autorización escrita de los editores.
 ISSN 0123-8779

Las opiniones expresadas por los articulistas son de su responsabilidad y no corresponden necesariamente al pensamiento de la revista Zero ni a los principios de la Universidad Externado de Colombia.

Zero es miembro de la siguiente agrupación de revistas culturales:



**CENTRO DE
ESTUDIOS
DE POSGRADO**

DOCTORADO

**Estudios
Políticos**

IV promoción. Reg. C. MEN 51721

Objetivo:

Buscar la presencia de pensadores e investigadores de alto vuelo, capaces de vislumbrar alternativas creativas amplias y de largo plazo. Así mismo, llena un notable vacío en la producción de políticas públicas que contribuyan al fortalecimiento de la democracia y las instituciones nacionales, como la comprensión y desarrollo de relaciones internacionales que faciliten la inserción positiva de país en el mundo.

Propone una visión innovadora e interdisciplinaria de los estudios políticos, con especial énfasis en las políticas públicas, la política internacional y la economía política.

Título a otorgar: Doctor en estudios políticos

Duración: De tres a seis años.

Informes
3537000, 3420288
exts. 1220, 1251, 1256
figri.posgrados@uexternado.edu.co

Editorial

En el *dossier* inicial de este número de la revista se reúne, a través de un conjunto de investigaciones los desafíos y el impacto que tiene la problemática del transporte masivo en lo que urbanísticamente se entiende como ciudad-región.

En el primer artículo se propone un enfoque sociológico para analizar así las políticas públicas referentes al transporte urbano colectivo y sus implicaciones en la gestión de la movilidad.

En el segundo texto se plantea una mirada crítica a la situación del transporte y el problema de movilidad en Bogotá.

En el tercero, se analiza el proyecto presentado para Barranquilla y su área metropolitana, donde se ha decidido implementar el Transmetro como la apuesta local para alcanzar el desarrollo.

Por otra parte, se describe el proyecto del Sistema Integrado de Transporte para Bucaramanga y se hace una seria crítica a su posible impacto en el área metropolitana.

Por último, se expone el caso de Santiago de Chile, donde el análisis de la movilidad urbana muestra cómo el desarrollo del sistema de autobús y de tránsito rápido no ha resultado eficaz para resolver las dificultades de transporte en esta ciudad.

En el siguiente aparte de este número se aborda un tema de plena actualidad internacional, que surge a partir de la discusión sobre la necesidad de revisar la normatividad existente y armonizar las políticas migratorias vigentes.

Así lo expone la articulista, que empieza este aparte con un texto en el que se hace un llamado urgente a la reforma de aquellas normas que regulan el sistema de las migraciones internacionales. Considera que mientras éste sea un tema bandera para obtener réditos electorales y políticos, no se lograrán el impacto deseado ni el apaciguamiento de las xenofobias y nacionalismos, ni tampoco una regulación justa y legal para los inmigrantes.



Es así como en distintos textos se intenta responder a los siguientes interrogantes: cuál es el papel que deberían cumplir los países de origen en el desarrollo de las políticas migratorias y cómo debería entenderse este fenómeno desde la óptica política de corresponsabilidad.

Igualmente, se describe un estudio de caso, el de los mexicanos en Estados Unidos, quienes en primera instancia se niegan al proceso de asimilar la cultura dominante y a su vez se ven sometidos a un sistema legal discriminatorio. En este sentido, en otros dos artículos se estudia el impacto que ha tenido sobre los inmigrantes ilegales la conocida Ley SB

contenido
I



editorial



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

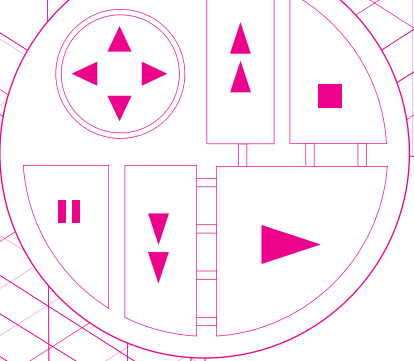


contraseña
132



cultura y sociedad
136





1070, originada en el estado de Arizona, donde se criminaliza al indocumentado y a sus cómplices.

En nuestra sección de actualidad nacional se hace un interesante análisis prospectivo de lo que significaría para nuestra democracia el resultado de las elecciones presidenciales y cómo la fragilidad histórica de la oposición en Colombia evidencia la ausencia de pluralismo en nuestro sistema político.

Así mismo, otro de nuestros especialistas invitados hace un análisis a partir de los resultados de las elecciones de 2010, en el que examina la conveniencia de mantener el sistema electoral de doble vuelta y la necesidad de introducir ajustes a esa fórmula electoral.

En el último texto de esta sección se define, a lo largo de un interesante artículo, el *accountability* social a través de su importancia en el último proceso electoral y se ilustra cómo la sociedad civil trabaja con nuevas herramientas en los procesos políticos.

Nuestra sección internacional comienza con un artículo en el que, todo gira alrededor de la cuestión identitaria en la Unión Europea y sus posibles efectos en la legitimación del proyecto político de los países que la integran.

De nuevo retomamos, desde otra perspectiva y con un enfoque económico, la pugna palestino-israelí, donde el agua como recurso natural y comercial transable se convierte en otro factor de conflicto regional.

Nuestra sección económica y financiera contiene un texto de total vigencia, en el que se analiza la crisis griega; en el artículo se describen aquellos factores que llevaron a este país a su colapso económico y cómo a su vez dicha debacle revela las profundas falencias existentes en la construcción del modelo de la Europa unida.

Otro de nuestros economistas muestra de manera panorámica cómo el paradigma económico en el interior del Partido Comunista Chino y una gradual integración al mundo globalizado son algunas de las causas del éxito del gigante asiático.

En esta misma sección se presenta un artículo en el que se enuncian los aspectos positivos que tendría una política de apertura unilateral como estrategia de crecimiento económico para Colombia. Igualmente, se señalan otras opciones y se anotan sus posibles impactos.

Cerramos este número de la revista con dos ensayos de los investigadores del Centro de Estudios en Historia (Cehis), quienes han dedicado gran parte de sus indagaciones al aporte académico de la universidad en la celebración del bicentenario del grito de independencia.

En el primer texto se invocan dos perspectivas históricas, la tradicionalista frente a la progresista, para entender este fenómeno desde el contexto de las revoluciones transatlánticas, en tanto que en el segundo ensayo se controvierte, mediante una revisión documental, que Mompox fuera la primera ciudad de la Nueva Granada en declarar su independencia absoluta de España.

Nuestro próximo número estará dedicado a la celebración de los 125 años de fundación de esta casa de estudios y al aniversario número veinticinco de nuestra facultad. ■

contenido
I



editorial



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Correo de brujas

Diplomado en Cubrimiento de la Información Política en Televisión

Del 27 de septiembre al 26 de noviembre se llevará a cabo la tercera promoción del Diplomado en Cubrimiento de la Información Política en Televisión, organizado en conjunto por la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, y RCN Televisión. Las clases teóricas se dictarán en las instalaciones de la universidad y la práctica se hará en los estudios de RCN Televisión. El diplomado está dirigido a personas interesadas en ahondar en el conocimiento del mundo mediático, así como en enterarse de los secretos del cubrimiento de la información política y de la metodología necesaria para realizar un trabajo periodístico con excelencia.

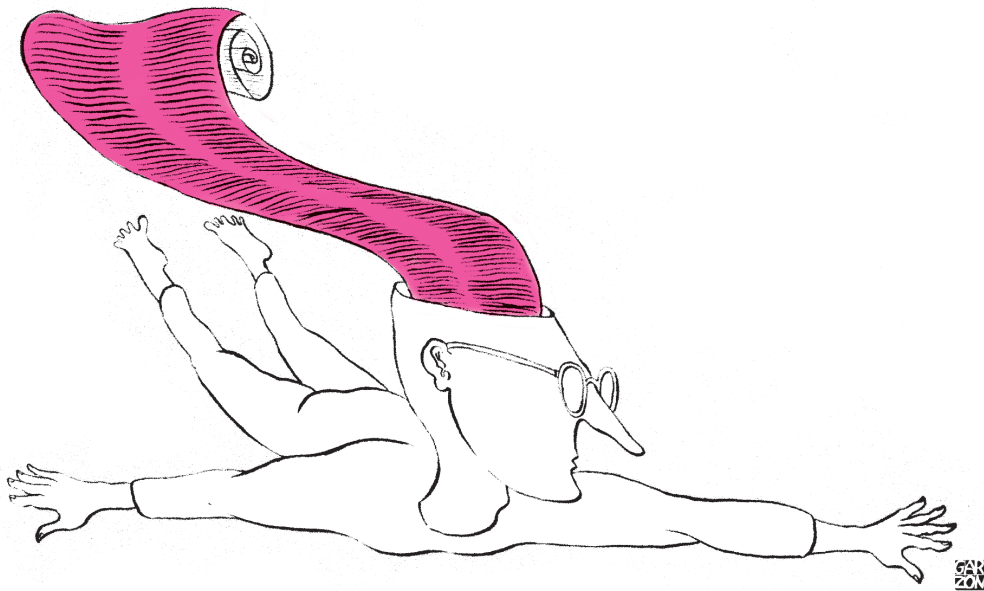
Promocionando la facultad

Los días 27 y 28 de septiembre tuvo lugar en las instalaciones de la universidad una nueva jornada de la Feria Externadista, donde estudiantes de los grados diez y once, de diferentes colegios de Bogotá, tuvieron la oportunidad de familiarizarse con la universidad y recorrer los salones, edificios y jardines. La Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales organizó un juego de relaciones internacionales, «Entender el mundo para actuar en él», coordinado por el docente Jerónimo Delgado.

De la casa

María Paulina Gómez, quien durante dos años se desempeñó como asistente de la decanatura de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, fue admitida en el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (Ginebra, Suiza), para cursar su Maestría en Asuntos Internacionales. Le deseamos mucha suerte en su nuevo proyecto académico.

Paula Ruiz regresa a nuestra facultad después de haber realizado un Máster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Ella estará como docente y asistente de la decanatura. ¡Bienvenida!



El docente César Páez se reincorpora a la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales como coordinador de la Maestría en Asuntos Internacionales, luego de haber realizado el segundo año de la Maestría de Investigación en Ciencia Política en el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence (Francia). Este intercambio académico fue posible gracias a una beca otorgada por el gobierno francés.

Lucas Gómez, docente e investigador, se va al Instituto de Estudios Políticos de París a continuar sus estudios de doctorado en Ciencia Política.

Novedades

La Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales y la Facultad de Administración de Empresas hicieron el lanzamiento oficial de la Maestría en Gestión de Proyectos, el pasado 5 de octubre, en el auditorio principal de esta casa de estudios.

Julio Peluffo, alumno de noveno semestre de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, fue elegido por los estudiantes del Externado para que los represente en el Consejo Directivo de la universidad.

contenido
1



editorial
4



correo
de brujas



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

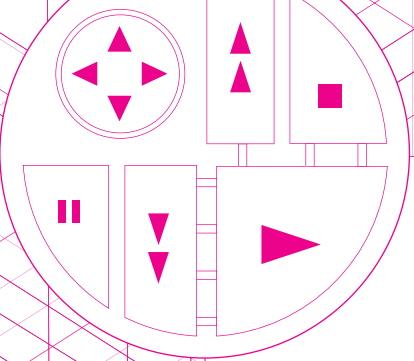


contraseña
132



cultura y sociedad
136





El pasado 29 de septiembre, el doctorado en Estudios Políticos llevó a cabo el Encuentro Doctoral para estudiantes en el salón D-604, durante toda la jornada de la mañana. Dichos encuentros están incorporados en el plan de estudios desde el tercer año, a partir del cual los estudiantes se concentran en la elaboración de su tesis. Esta es una actividad que se ha diseñado para que se presenten y discutan las propuestas de investigación.

Próximos eventos

El agua se pone de moda

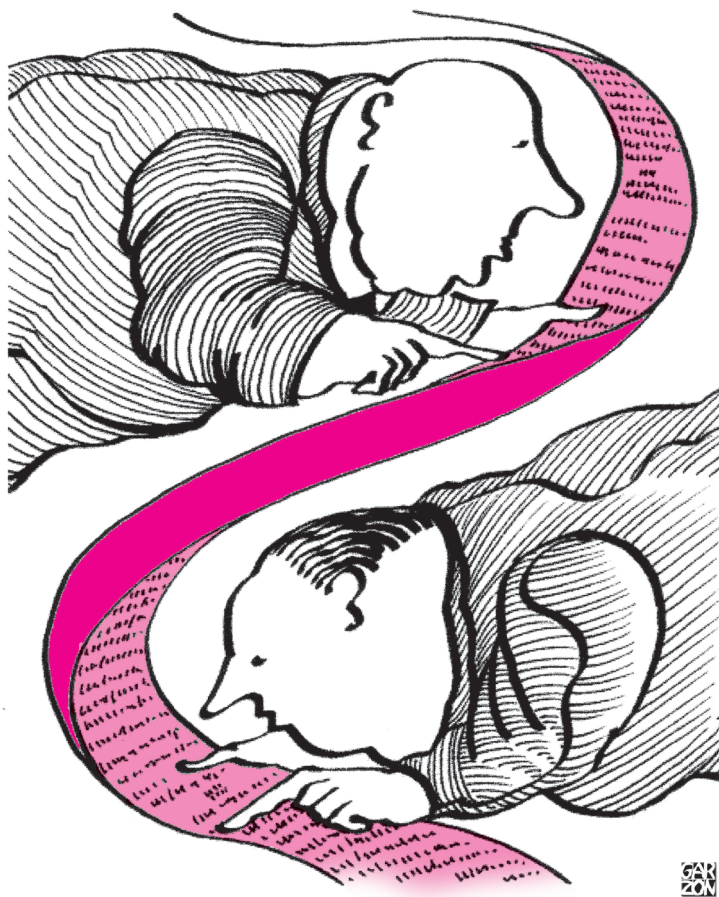
La Universidad Externado de Colombia se prepara para celebrar sus 125 años. Y nuestra facultad, 25 años. Con este motivo se han organizado una serie de foros y eventos, cuyo tema central será el agua.

Reconocimientos y nombramientos

María Teresa Aya, coordinadora y docente del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, es la nueva directora de la Academia Diplomática de San Carlos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este importante nombramiento, hecho por la canciller María Ángela Holguín, es un reconocimiento a su excelente carrera profesional y trayectoria académica.

La Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales participó, a través de sus tres grupos de investigación, en la convocatoria nacional para la medición de grupos de investigación en ciencia, tecnología e innovación de 2010, en la cual los observatorios Opera y Oasis obtuvieron A1, la máxima clasificación otorgada, en tanto que el de Odeón se ubicó en C. Felicitaciones a todos nuestros investigadores por tan alto reconocimiento.

Iván Nicolás Monroy Montenegro, egresado del programa de Finanzas y Relaciones Internacionales, en el 2003, es el nuevo jefe de la Unidad Administrativa y Financiera de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, D.C.



III Viaje Académico a África

Del 21 de noviembre al 16 de diciembre del año en curso se realizará el III Viaje Académico a África, que incluye visitas a las ciudades de Johannesburgo, Ciudad del Cabo, Pretoria, Durban, y el Parque Nacional Natural de Pilanesberg, en Sudáfrica; Windhoek, Swakopmund y Walvis Bay, en Namibia; Kigali, Ruhengeri y el Parque Nacional de los Volcanes en Rwanda, y São Paulo, en Brasil. Pueden participar estudiantes, profesores, egresados y personal administrativo, así como personas relacionadas con externadistas. Los interesados pueden contactarse con el docente Jerónimo Delgado, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. ■

contenido
I



editorial
4



correo
de brujas



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Movilidad y SITM: hacia un enfoque sociológico

En este artículo se propone un enfoque sociológico para analizar las políticas públicas referentes al transporte urbano colectivo y sus implicaciones en la gestión de la movilidad.

Desde hace unas décadas el transporte ha pasado de ser una cuestión netamente ingenieril, basada en la función de movilizar seres y cosas de un lugar a otro, a constituirse en uno de los ejes de trabajo y concentración de la acción pública, sobre todo en los grandes asentamientos urbanos¹. Un criterio más incluyente se desarrolla, tanto en el ámbito académico como en la gestión pública, alrededor de las dinámicas que dicho servicio genera y que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos. Esto hace que hoy se tienda a darle un nombre más amplio e incluyente: movilidad.

Para poder entender el porqué de este cambio, es necesario pronunciarnos sobre las metodologías y enfoques que se utilizan para entender el transporte urbano (hoy movilidad). Según Vasconcellos², la mayor parte de las metodologías provienen de estudios realizados en países desarrollados, que tienen un determinado enfoque de la problemática del transporte. Éstas hacen hincapié en propuestas de tipo cuantitativo; es decir, se centran en mediciones (origen-destino) y con ellas proyectan flujos de viajes, para luego focalizarse en propuestas que versan sobre provisión de la infraestructura necesaria para satisfacer dichos flujos. Hay un segundo grupo, que apoya al anterior, el cual se encuentra relacionado con la ingeniería del tránsito; esto es, apoya el análisis de la circulación de personas y bienes, y la definición de cómo debe ser la distribución de vehículos y personas en las vías. Tales metodologías han recibido duras críticas por su énfasis en las cuestiones técnicas y la poca atención prestada a las necesidades de transporte de la comunidad³.

JOHANN D. JULIO ESTRADA
Docente e investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
johanndilak@hotmail.com

región

Para enfrentar los problemas ocasionados por soluciones miopes a la problemática establecida por los abordajes metodológicos anteriores se ha consolidado un enfoque sociológico, el cual intenta sobrepasar las limitaciones del enfoque técnico, centrado en cálculos generales sobre cantidades y costos, y el enfoque social, focalizado en la cuantificación de los impactos sociales generados por el transporte y su injerencia en las relaciones de desigualdad y pobreza presentes en los países emergentes. En palabras de Vasconcellos, «el enfoque sociológico indaga por qué y cómo los viajes son realizados y cuáles fueron los condicionantes de las decisiones sobre la oferta y el uso del transporte»⁴. En otras palabras, dicho enfoque complementa las cuestiones numéricas y de simples patrones de viajes con las condiciones económicas, políticas, sociales e institucionales que condicionan las decisiones de las personas y las entidades envueltas en la gestión de tal servicio.

El enfoque

Hoy, cuando nos referimos a movilidad, suponemos que el enfoque sociológico es clave para observar y analizar la forma en que la acción pública viene desarrollando opciones para organizar el transporte y lograr así una eficiente movilidad en las ciudades.

En Colombia ganan terreno las discusiones alrededor de la movilidad, específicamente sobre la gestión del transporte público urbano, pues se asocian con temas relativos a la competitividad de los territorios urbanos y afectan rutinariamente a más del 70% de la población nacional, que vive en ciudades. Movilidad supone, tal como aparece en el libro verde de la Comisión Europea⁵, «aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la comodalidad entre los distintos modos colectivos (tren, tranvía, metro, autobús y taxi) y entre los diversos modos individuales (automóvil, bicicleta y marcha a pie)». Lo anterior, dentro de una lógica donde predominen los principios del interés general en relación con el acceso a éstos, la calidad de vida y la protección al medio ambiente, el interés del transporte de cargas y del transporte de pasajeros.

En este orden de ideas, a nivel nacional se pueden encontrar diversos documentos de política que se refieren a la implantación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM), los cuales, según la argumentación presentada por el gobierno central, pretenden redefinir la dinámica del transporte público urbano, el papel del Estado en la prestación del servicio y la construcción de un sistema que permita desarrollar el concepto de movilidad previamente presentado.

El primero es el documento Conpes 3167, de mayo de 2002, en el que se establece una política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. En este documento, el gobierno nacional considera que la problemática del transporte público urbano de pasajeros tiene unas causas estructurales basadas en la oferta del servicio que derivan en inconvenientes asociados a la infraestructura, que a su vez se transforman en contratiempos y efectos negativos para el usuario, y en externalidades negativas que dan pie a la aglomeración (figura 1).

contenido
I



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



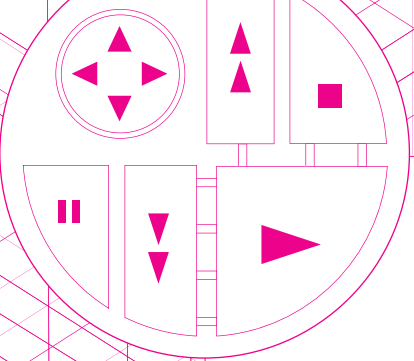
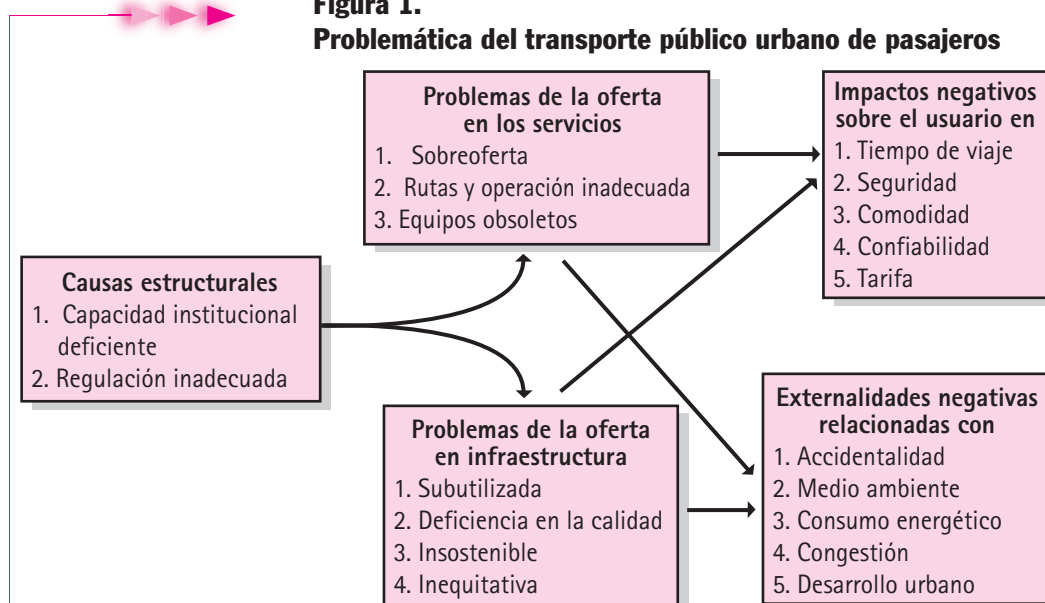


Figura 1.
Problemática del transporte público urbano de pasajeros



Fuente: Documento Conpes 3167 de 2002, p. 2. Disponible en www.dnp.gov.co.

La política

Se parte de la caracterización señalada y de un breve diagnóstico de la situación del transporte, en cuanto a la provisión de infraestructura y su organización, para promover una política nacional de transporte urbano centrada en «incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población con criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental», basándose para ello en la experiencia desarrollada en Bogotá con Transmilenio, a la fecha de expedición del documento. Se desestiman, aunque se mencionan, criterios asociados al fortalecimiento de la capacidad institucional en dichas ciudades para la organización del tráfico y el transporte, así como también opiniones ligadas al estudio detallado de los procesos locales, sus actores y fenómenos urbanos, derivados de la estructuración de este servicio.

Es decir, se toma una experiencia hasta ese momento exitosa como la base para promulgar una política nacional de transporte urbano, a partir del otorgamiento de incentivos para financiar sistemas de *Bus Rapid Transit* ⁶(BRT), presumiendo de hecho que este proceso llevaría a un cambio en la lógica de la prestación del servicio y, por tanto, a su organización, sin mayores argumentos que haber funcionado en forma parcialmente efectiva en una situación particular. Como si lo anterior fuera poco, en el mismo documento se define que la política se aplicará en los municipios con una población mayor de 600.000 habitantes, pero no se establecen los criterios de esa decisión.

Además de las obras implementadas territorialmente, puede advertirse que esta decisión se ha reforzado en el Documento Conpes 3260 de 2003, por medio del cual se establece una política nacional de transpor-

te urbano y masivo, fundamentada una vez más en incentivos para la adopción de sistemas integrados de transporte basados en modelos BRT, que se refiere a la implementación de sistemas de buses de tránsito rápido. También se da continuidad a la política en el Documento Conpes 3368 de 2005, en el cual se hace un seguimiento a las ciudades con un número mayor de 600.000 habitantes, donde se ha puesto en práctica este tipo de sistemas.

La mayor parte de las metodologías hacen hincapié en propuestas de tipo cuantitativo; es decir, se centran en mediciones (origen-destino) y con ellas proyectan flujos de viajes, para luego centrarse en propuestas que versan sobre provisión de la infraestructura necesaria para satisfacer dichos flujos.

Reproducción del modelo

Entre las ciudades colombianas que emprendieron tal iniciativa están Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Pereira y Medellín, y en otras se ha podido verificar que después de seis años estos sistemas no han entrado aún en operación (Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga). Lo que puede analizarse de esta situación es que las dinámicas del transporte han evolucionado hacia escenarios sociales y económicos que afectan el desempeño de esta clase de iniciativas.

Sumado a lo anterior, a continuación se muestra que los recursos destinados a dichos proyectos son altos —rondan los \$5.427 millones—, pero la sostenibilidad financiera y operativa de tales soluciones está cuestionada (tabla 1). Más aún, si tal y como se puede constatar en dicho cuadro, los porcentajes presentados no corresponden con las cifras registradas en cada uno de los proyectos.

Tabla 1. Ejecución presupuestal consolidada de los SITM

CIUDAD/ÁREA METROPOLITANA	DESEMBOLSOS NACIÓN	DESEMBOLSOS TERRITORIALES	TOTAL DESEMBOLSOS PROYECTO	% DESEMBOLSOS NACIÓN	% DESEMBOLSOS TERRITORIAL
A.M. Centro Occidente (Pereira - Dosquebradas) - Megabús	\$118.854.629.177	\$63.906.248.732	\$182.760.877.909	89,95%	66,48%
Bucaramanga - Metrolínea	\$214.534.252.559	\$37.838.324.496	\$252.372.577.055	61,99%	25,41%
Valle de Aburrá - Metroplús	\$136.762.510.869	\$97.683.495.510	\$234.446.006.379	35,24%	39,32%
Cartagena - Transcribe	\$140.469.882.802	\$89.416.793.700	\$229.886.676.502	55,45%	64,05%
Barranquilla - Transmetro	\$136.562.346.676	\$27.294.665.328	\$163.857.012.004	46,23%	20,91%
Bogotá - Transmilenio	\$1.994.997.798.448	\$1.343.884.442.739	\$3.338.882.241.187	54,17%	53,20%
Cali - Metrocali	\$712.470.930.283	\$285.224.679.256	\$997.695.609.539	73,23%	44,06%
Soacha - Transmilenio	\$4.061.299.824	\$23.452.330.254	\$27.513.630.078	2,91%	68,28%
Total SITM	\$3.458.713.650.638	\$1.968.700.980.015	\$5.427.414.630.653	55,38%	49,36%

Nota: Actualizado a 31 de marzo de 2010.

Fuente: Documento sobre el estado de los proyectos sistemas integrados de transporte masivo de Colombia, 2010. Disponible en www.dnp.gov.co.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60

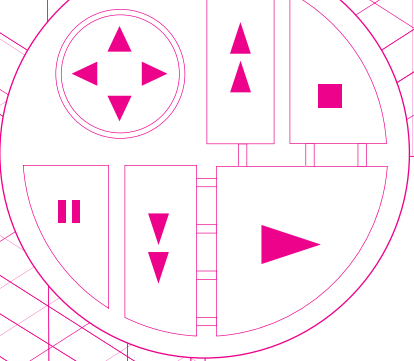


actualidad
76



ventana global
88





Si se analizan estas acciones desde el enfoque sociológico propuesto, se puede observar que, en primer lugar, la solución ofrecida por medio de la política pública es subóptima, pues se encuentra fraccionada (no realiza un estudio complejo de los actores involucrados en la prestación del servicio) y da por sentado que la mera provisión de infraestructura podrá desencadenar procesos bastante complejos en la organización del transporte; no obstante, dicha dinámica requiere aún más estudios. En segunda instancia, se puede entrever que las medidas de fondo sobre la organización del transporte se dejarán bajo la tutela de las administraciones municipales, en las cuales, en gran medida, desde el cambio del papel del Estado con la Constitución de 1991, se ha privatizado la prestación del servicio público de transporte. Esto ocasiona que los procesos de la movilidad se guíen con criterios de eficiencia y rentabilidad económica, y desarrollen sobre el territorio fraccionamientos al momento de tomar decisiones sobre la integración de los sistemas de transporte.

Al igual que en Brasil, país donde los buses dominan la prestación del servicio de transporte público urbano, la búsqueda de eficiencia y calidad de los servicios ofrecidos por las empresas de buses constituye una cuestión vital para el funcionamiento de las ciudades⁷, el cual sirve por los estrictos niveles de competencia y los modernos sistemas licitatorios que obligan a las compañías a ser competitivas y eficientes.

La regulación

Hasta nuestros días, éste no parece un tema trascendental en Colombia, pues se ha concebido desde el ámbito regulatorio; entonces, el Estado ha asumido un papel pasivo en la prestación y regulación del servicio. Las empresas privadas dominan el sector, por lo que la modernización y la organización del servicio son temas dejados a la racionalidad económica de los actores involucrados en la gestión y operación del transporte, desestimando la lógica del interés general⁸. Los resultados saltan a la vista en las ciudades donde ya funcionan (congestión, saturación, sobreoferta, contaminación, ineficiencia y falta de control).

Desde el enfoque sociológico puede dilucidarse, por lo menos territorialmente, que para optimizar la prestación del servicio y retomar el control por parte de la administración pública, se requiere promover la integración y organización de los sistemas basados en la operación de BRT con el transporte público colectivo tradicional, con todos los traumatismos y reveses que la lógica de adaptarse o morir trae consigo para los transportadores (alianzas, paros, sabotaje, retrasos, prórrogas de plazos, entre otros).

Algunos autores⁹ van más allá y consideran que aún existen muchos factores y medidas que no se han considerado para la organización armónica de la movilidad dentro de la política. Por ejemplo, los relacionados con la oferta (nuevas vías, recuperación de la malla vial existente, distribución de horarios, apoyo a los medios no motorizados) y otros centrados en un cambio sobre los factores de uso, hasta

Hoy, cuando nos referimos a movilidad, suponemos que el enfoque sociológico es clave para observar y analizar la forma en que la acción pública viene desarrollando opciones para organizar el transporte y lograr así una eficiente movilidad en las ciudades.

región

hoy poco cuestionados, y que contemplan no solamente el desestímulo sino la racionalización del transporte individual (peajes y restricciones). En realidad, el tiempo y la gestión pública dirán si dicho enfoque será el adecuado para seguir desarrollando las dinámicas en torno al tema, en los próximos años.

En los casos que se presentarán a continuación se ofrecen miradas alternativas que podrán apoyar lo establecido en este artículo, además de otros factores que tendrán que observarse en los discursos y políticas futuras que sobre movilidad se presenten en el país. Cabe aclarar que estos estudios son versiones simplificadas de artículos más extensos elaborados para la cátedra de planeación para el desarrollo, impartida a los alumnos de octavo semestre del Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. ■

Se pueden encontrar diversos documentos de política que se refieren a la implantación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM).

Notas

1. B. Richards, *Future transport in cities*, Londres, Spon Press, 2001, p. 9.
2. E.A. Vasconcellos, *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*, São Paulo, Annablume, 2001, p. 11.
3. M. J. Bruton, *Introdução ao planejamento dos transportes*, São Paulo, Interciencia, 1979, p. 6.
4. E.A. Vasconcellos, ob. cit., p. 15.
5. Comisión de las comunidades europeas, Libro verde: *Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, Bruselas, 25 de septiembre de 2007, COM, 551, p. 4.
6. Por su sigla en inglés.
7. J. Aragao, «Modernização, abordagem empirica das empresas frente às exigencias do transporte», p. 317, en A. Brasileiro y E. Henry, *Viação ilimitada: ônibus das cidades brasileiras*, São Paulo, Cultura, Inspección General de Justicia, 1999.
8. A. Parías y A. Luna, «Transportes y procesos urbanos en el siglo XX», *Cuadernos del CIDS*, serie III, 4, Universidad Externado de Colombia, 2002.
9. J. Acevedo, *Reflexiones sobre el transporte en Bogotá*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2007.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE:

¿Movilidad para Bogotá?

La situación de movilidad y transporte urbano en Bogotá exterioriza grandes problemas, dada la permanente congestión en las vías por la escasez de infraestructura física, la falta de cobertura y la inseguridad en el transporte público. Sencillamente, el servicio es cada vez más insuficiente y deficiente.

Bogotá forma parte de las grandes ciudades del mundo con problemas de movilidad, los cuales se evidencian a diario en la dinámica del sistema de transporte público. La demanda de personas que desean utilizar este servicio supera, en gran medida, la oferta existente, por lo que la carencia de cobertura y de agilidad de éste es cada vez más notoria. Tal situación tiene como agravante el hecho de que la calidad del servicio, tanto público como privado, se encuentra en un estado deplorable, lo cual afecta claramente las condiciones de vida de las personas que se deben movilizar en la ciudad.

A dicha situación debe sumársele el deterioro de los corredores viales, que a su vez se congestionan por múltiples causas, lo que muestra la escasa e ineficiente infraestructura pública de la ciudad para el tema de la movilidad. El desorden en el sistema de transporte trae consecuencias que alteran gravemente la percepción de seguridad en quienes habitan en la capital y en quienes la visitan. La poca movilidad en los corredores viales facilita las oportunidades para que no sólo se dispare la cifra de denuncias por robo y atraco a mano armada en los vehículos de servicio público, sino para que se incremente el abuso sexual, especialmente de mujeres que usan el transporte público. De la misma manera, se registra un aumento de robo de vehículos privados y autopartes, aprovechando las oportunidades que la poca movilidad ofrece. No obstante, debe anotarse que estos delitos se han reducido con la implementación del sistema de Transmilenio.

La situación afecta la tranquilidad de los usuarios y, sin lugar a dudas, estas condiciones propician la inequidad, que se refleja en las cifras presentadas por el Observatorio de Movilidad de la Cámara de Comercio de Bogotá y la Universidad de los Andes, que afirman que «mientras el

región

**YULIANY ANDREA ISAZA
GUEVARA**

yuliany.isaza@est.uexternado.edu.co

CATALINA REY LÓPEZ

catalinareyl@hotmail.com

Estudiantes de X semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales

transporte público colectivo (Transmilenio, buses, busetas y micros) moviliza al 75% del total de pasajeros que utilizan el transporte público y ocupa el 26% de la infraestructura vial, el transporte público individual (los taxis) moviliza el 5% y ocupa el 32% de las vías. Los vehículos particulares movilizan el 20% y usan el 42% de la malla vial»¹. Esto se traduce en que el transporte público colectivo, que es el que moviliza el mayor número de pasajeros, es el que ocupa el menor porcentaje de la infraestructura vial.

El desorden en el sistema de transporte trae consecuencias que alteran gravemente la percepción de seguridad en quienes habitan en la capital y en quienes la visitan.

Necesidad de un STM

Es así como, ante los evidentes problemas relacionados con la movilidad que se presentan en la ciudad de Bogotá, expertos en la materia se han puesto en la tarea de pensar en un Sistema de Transporte y Movilidad (STM) que permita no sólo organizar y regular las rutas de transporte por determinadas vías, sino también estructurar de manera fija las paradas en las que se recoge y deja a los pasajeros (factor que incide notoriamente en la situación de seguridad, como uno de los servicios que integran todo el complejo transportador), y que garantice una oferta amplia de vehículos prestadores del servicio, de vías determinadas para éstos, y de rutas por todas las localidades de la ciudad para evitar la congestión y el desorden causado por el transporte público.

Sistema Integrado de Transporte Público

Desde esta perspectiva, es primordial hacer referencia a la iniciativa de la creación de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), el cual busca darles una solución efectiva a todos los problemas de movilidad que hoy aquejan a los bogotanos, mediante la articulación de los medios de transporte existentes y en servicio efectivo en la ciudad, para evitar la congestión, solventar los inconvenientes y suplir las necesidades que hoy en día se presentan respecto a los temas de seguridad, infraestructura física y cobertura.

El sistema busca, como uno de sus principales objetivos, erradicar la «guerra del centavo» y con ello darle una dinámica diferente de la que se maneja actualmente en el servicio de transporte público, para así institucionalizar unas rutas determinadas que ayuden a despejar unos corredores viales claves, como la carrera séptima, y así agilizar el desplazamiento vehicular.

No obstante, la materialización de dicho sistema no sólo no ha satisfecho las necesidades e intereses de sus usuarios sino que, por el contrario ha intensificado los problemas preexistentes. Lo que se desprende de ello es que la solución planteada por el SITP es sólo una alternativa parcial; por consiguiente, haría falta una medida que brindara seguridad tanto en las plataformas de acceso, como en el interior de

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

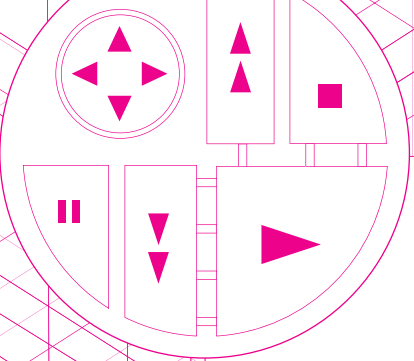


contraseña
132



cultura y sociedad
136





los buses en medio de los trayectos. La siguiente imagen es una fiel muestra de lo que representa el uso del sistema de Transmilenio para los usuarios.



región

ZONAS	Encuéntrelo en cualquiera de nuestros cientos de puntos de FÁCIL acceso	RAZONES PARA ADQUIRIRLO
	<p>PATROCINAN</p> <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Más Precio?... Si, pero con más unidades en su interior. - Fragancias naturales. - Tan apetecido por el público que sus filas no acaban. - Mas de 1.000.000 de Bogotanos lo disfrutan diariamente. - El número uno en ventas - Sorpresas en su interior - Producto sin competencia. - Producto masIVO (Impuesto al Valor Oprimido) - No caduca - Próximamente en todo el país. - No somos los mejores pero sí los más costosos. - No se fije en el precio. Fíjese en el beneficio. <p>* Mas información en Carteleras.</p>

Fuente: Mauhaus. Disponible en <http://www.flickr.com/photos/mauhaus/866864720/#comment72157600955676332>.

Ahora bien, el interrogante que queda es si es cierto que la implementación de dicho sistema pueda traducirse en la erradicación de los problemas anteriormente mencionados, dado que un sistema de transporte masivo requiere un estudio que permita prever y corregir las coyunturas desfavorables al momento de su ejecución y activación.

El sistema busca, como uno de sus principales objetivos, erradicar la «guerra del centavo» y con ello darle una dinámica diferente de la que se maneja actualmente en el servicio de transporte público.

Ahora bien, no se puede dejar de lado que la movilidad en la ciudad de Bogotá continuará siendo uno de los puntos que mayor concentración y esfuerzo requieren por parte de la administración, no sólo por la densidad de su población sino también por las características de ésta, factores que en un futuro conducirán a valorar y proyectar en su justa medida las capacidades de cobertura y de infraestructura del sistema de transporte con el que espera contar la capital colombiana. ■

Nota

1. «Habitantes de Bogotá que menos ganan son los que más pagan por el transporte público», en [http://www.eltiempo.com/colombia/bogotBuenas tardes Johann,a/habitantes-de-bogota-que-menos-ganan-son-los-que-mas-pagan-por-el-transporte-publico_4703672-1](http://www.eltiempo.com/colombia/bogotBuenas%20tardes%20Johann,a/habitantes-de-bogota-que-menos-ganan-son-los-que-mas-pagan-por-el-transporte-publico_4703672-1). Consultado el 19 de marzo de 2010.

Bibliografía

- Chaparro, Irma, *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio. Recursos naturales e infraestructura*, serie 48. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, octubre de 2002.
- «Habitantes de Bogotá que menos ganan son los que más pagan por el transporte público», en [http://www.eltiempo.com/colombia/bogotBuenas tardes Johann,a/habitantes-de-bogota-que-menos-ganan-son-los-que-mas-pagan-por-el-transporte-publico_4703672-1](http://www.eltiempo.com/colombia/bogotBuenas%20tardes%20Johann,a/habitantes-de-bogota-que-menos-ganan-son-los-que-mas-pagan-por-el-transporte-publico_4703672-1). Consultado el 19 de marzo de 2010.
- Martínez Castro, Angélica, *Cinco años construyendo futuro: Transmilenio S.A.*, Bogotá, 2005.
- Rojas, F. y Mello, C., «El transporte público colectivo en Curitiba y Bogotá», en <http://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/rev21art11.pdf?ri=24805c06c266a7e04023799ebbc7ebd4>. Consultado el 5 de noviembre de 2009.
- Secretaría de Movilidad, «Estadísticas Transmilenio», en http://www.transmilenio.gov.co/WebSite/Contenido.aspx?ID=TransmilenioSA_TransmilenioEnCifras_EstadisticasGenerales. Consultado el 5 de noviembre de 2009.

contenido
1



editorial
4



de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



TRANSMETRO

Desarrollo y caos en Barranquilla y su área metropolitana

A causa de los problemas de movilidad registrados en Barranquilla durante los últimos años, se decidió implementar el Transmetro como la apuesta local para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, la falta de planeación ha llevado a retrasos y a un aumento en los costos.

A partir de los setenta, empezó un proceso de desconcentración habitacional en Barranquilla. Las personas, principalmente por problemas económicos, se trasladaron a los municipios vecinos (Galapa, Malambo y Puerto Colombia), donde se construyeron barrios informales. Ocurrió lo que Alfonso (2008)¹ denomina un fenómeno de concentración desconcentrada, en el que las ciudades aledañas a la capital crecen demográficamente mucho más rápido que ésta. Pero a pesar del reasentamiento poblacional, las personas mantuvieron a Barranquilla como punto de trabajo y estudio. Dos problemas se generaron con este estilo: el modelo de ciudad llegó a su punto de inflexión y la movilidad desde los municipios hacia las cabeceras municipales resultó escasa.

Al finalizar la década de los noventa y comenzar el nuevo milenio, empezó a configurarse otro problema en el territorio del área metropolitana: el transporte informal. Con la masificación de las motocicletas como medio de transporte por excelencia en las ciudades medianas y con ingresos per cápita bajos, la solución de empleo y movilidad de los barranquilleros la proveyó el mototaxismo². A medida que el número de habitantes aumentaba, también se incrementaba el mototaxismo; sin distintivos ni rutas establecidas, el problema se le salió de las manos a la administración municipal, pues la identificación de los transportadores informales se hizo cada vez más compleja.

Antecedentes del proyecto

Estos problemas urbanos llevaron al Concejo de Barranquilla a plantear, en el año 2001, la creación de un Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), que cubriera las necesidades de movilidad de los barranquilleros y, que generara un impacto positivo en la ciudad. La idea de la implemen-

región

MELISABEL GONZÁLEZ PINEDA

Estudiante de IX semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales
melisabel.gonzalez@uexternado.edu.co

FANNY M. COLLANTE RIVERA

Estudiante de IX semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales
fanny.collante@uexternado.edu.co

tación de un SITM no surge como resultado de un proceso de planeación debidamente ejecutado, sino de la urgencia de llevar a Barranquilla al nuevo milenio. El ejemplo de Transmilenio en Bogotá parecía ser el camino.

Un año después, la firma consultora Pablo E. Bocarejo & Asociados efectuó el estudio de movilidad correspondiente, para observar los comportamientos de desplazamiento de la población del área metropolitana. Se hizo un análisis exhaustivo sobre el comportamiento de la población en materia de movilidad, durante un período de veinticuatro horas, en el que se tuvieron en cuenta los desplazamientos realizados dentro y fuera de la cabecera municipal.

A pesar de que el estudio reveló el fenómeno de las ciudades dormitorio, no se contempló como objeto de análisis del mototaxismo como amenaza al funcionamiento del SITM. Fue un grave error que cometió la firma consultora.

Trabajar acá y dormir allá

Los municipios aledaños a Barranquilla albergan a gran parte de la población que trabaja o estudia en la capital del Atlántico. Estas ciudades pequeñas se caracterizan porque las personas que residen allí pasan la mayor parte del tiempo en otros lugares —Barranquilla, como es el caso— y sólo se movilizan hacia ellas para descansar o realizar sus actividades de ocio. Es decir, desde las siete de la mañana hasta las seis de la tarde los municipios aledaños permanecen casi deshabitados.

Si se considera la manera como se definió el trazado de Transmetro, se puede observar, por un lado, que las vías principales se encuentran aglomeradas en la parte sur de la ciudad, punto donde se encuentran el comercio y la industria de la ciudad, por otro lado, es fácil detectar que para los municipios vecinos sólo se establecieron rutas alimentadoras, que, como su nombre lo indica, sólo cumplen la función de llevar a la gente de los municipios a la ciudad, que es donde se encuentran los portales de Transmetro.

Así las cosas, se puede decir que el SITM, tal como está diseñado, no cumplirá ninguna función de impulsor de desarrollo en el área metropolitana. Únicamente reforzaría la imagen de Barranquilla como ciudad primada³, al mismo tiempo que permite que los municipios aledaños sigan cumpliendo su función de dormitorio. En este orden de ideas, es preciso considerar las posibilidades reales de desarrollo que tienen los municipios vecinos a mediano plazo. ¿Será posible hablar de una verdadera interconexión, o será que estamos sólo ante la adhesión de los municipios circunvecinos a lo que se podría llamar ciudad primada?

¿Es Transmetro una amenaza?

Sobre Transmetro y el mototaxismo se puede decir, en primer lugar, que la posición del Concejo de Barranquilla y de las diferentes administraciones parece ser de evasión y no de confrontación sobre los conflictos que deben solucionarse. El primero gira en torno al simple funcionamiento de Transmetro, pues dejará sin mercado al transporte informal; de hecho,

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

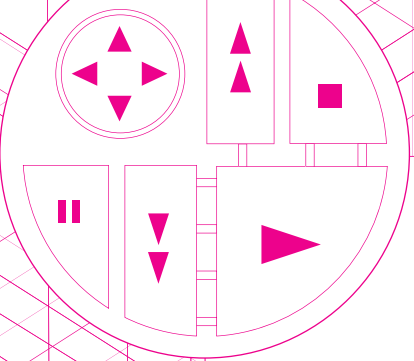


contraseña
132



cultura y sociedad
136

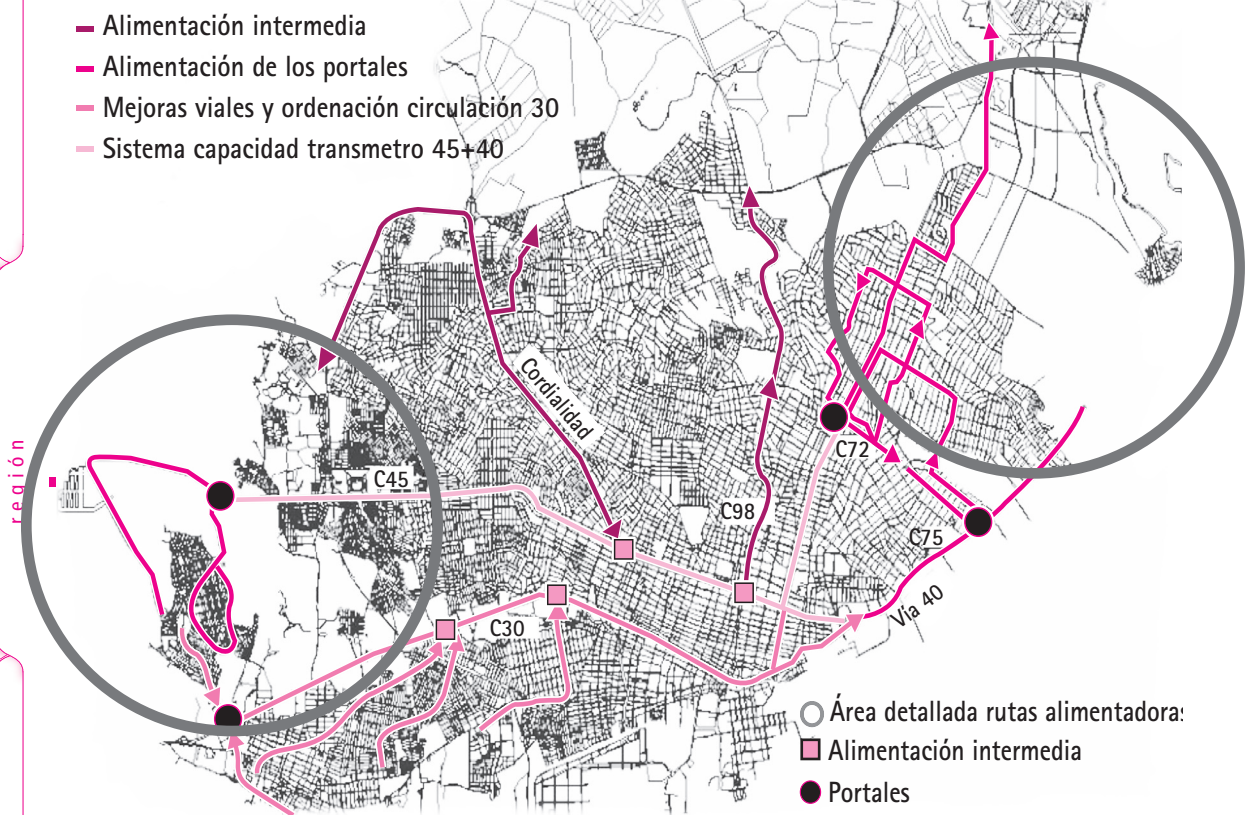




considerar que los mototaxistas desaparezcan a corto plazo, sin acuerdos o negociaciones, permite avizorar un problema.

Si se toman en cuenta el trazado de Transmetro y las rutas de los alimentadores, es posible afirmar que la ciudad estará abandonada, en materia de movilidad, en el sector norte del municipio. Esto, si bien podría llegar a reducir el margen de intervención de los mototaxistas, no garantiza su total desaparición. Igualmente, no se puede dejar de lado que la existencia de estos actores ocurre no sólo por la falta de oferta de movilidad, sino también por la falta de oportunidades laborales en el área metropolitana. Es decir, no sólo el tema de movilidad puede garantizar su desaparición; se necesita un conjunto de políticas públicas sociales y económicas que permitan hacer la transición a las actividades formales.

Mapa 2. Trazado principal Transmetro + rutas alimentadoras



Fuente: Bocarejo (2002), tomado de www.contratos.gov.co/puc/.


Años de retraso y desajustes operacionales

Por lo pronto, todo lo que pueda mencionarse sobre Transmetro en Barranquilla depende de su entrada en funcionamiento. Desde 2001 se elaboró un cronograma de trabajo, en el que se estableció que, para 2003, el

Dos problemas se generaron con este estilo de vida: el modelo de ciudad llegó a su punto de inflexión y la movilidad desde los municipios hacia las cabeceras municipales resultó escasa.

primer tramo estaría en funcionamiento, y el segundo tramo, estaría listo en los cuatro años posteriores. Sin embargo, debido a problemas de planeación, la obra no sólo tiene un retraso de más de seis años, sino que sus costos se han duplicado.

En el Documentos Conpes 3306 de 2004 se estableció un costo de \$287 mil millones, valor que ha tenido que aumentarse a \$668 mil millones, incrementos que resultan como consecuencia directa de la falta de planeación por parte de las administraciones locales. Cabe recordar que la nación aporta el 70% de tales recursos.

En primer lugar, no se hizo una estimación real del costo de los inmuebles que debían adquirirse a lo largo del proceso; de igual manera, se omitieron las recomendaciones hechas en el estudio Bocarejo, en el que se especificaron las condiciones que debían tener las vías para garantizar un correcto funcionamiento. No obstante, la entidad contratista omitió dichas recomendaciones. En 2008, sin haber entrado el sistema en funcionamiento, las vías ya presentaban graves señales de deterioro. Estos problemas de planeación hacen pensar si realmente Barranquilla es una ciudad candidata para tener un SITM o si, por el contrario, se sumará a la experiencia de ciudades con elaborados sistemas de transporte que, en la práctica, no cumplen con los objetivos para los cuales se crearon. 

Notas

1. Óscar Alfonso, «Urbanización y desarrollo inmobiliario residencial», 2008, en http://www.camacol.org.co/quienes_somos/historia/libro_parte_02.pdf. Consultado el 3 de septiembre de 2009.
2. La motocicleta cumple el papel de transporte público. Se cobra un pasaje por determinada ruta (puerta a puerta) y el motociclista provee de casco y chaleco a su pasajero. El costo del pasaje es el mismo de una buseta de transporte público.
3. Ocurre cuando la ciudad mayor establece relaciones que se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas, como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva. Mauricio González Cuervo, *Desarrollo urbano y primacía urbana en América Latina: una visión histórico-comparativa*.

Bibliografía

- Alfonso, Óscar, «Urbanización y desarrollo inmobiliario residencial», en http://www.camacol.org.co/quienes_somos/historia/libro_parte_02.pdf. Consultado el 3 de septiembre de 2009.
- Bocarejo, Pablo & Asociados. «Estudio: diseño conceptual del sistema de transporte urbano de la ciudad de Barranquilla y su área metropolitana», 2002, en www.contratos.gov.co/pucl/. Consultado el 3 de septiembre de 2009.
- Cuervo González, Mauricio, «Desarrollo urbano y primacía urbana en América Latina: una visión histórico-comparativa», en bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural1/p2art1.pdf. Consultado el 3 de septiembre de 2009.
- Documento Conpes 3306, «Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del distrito de Barranquilla y su área metropolitana», 2004, en www.dnp.gov.co/archivos/documentos/...Conpes/3349.pdf. Consultado el 3 de septiembre de 2009.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Un proyecto controvertido y necesario

Este artículo es el resultado del estudio de caso del Sistema Integrado de Transporte Masivo en el Área Metropolitana de Bucaramanga. No sólo se presenta el enfoque que se le ha dado al tema de movilidad en la capital santandereana, sino también se cuestiona su pertinencia.

A causa de las transformaciones económicas, sociales y tecnológicas de las últimas décadas, se ha sugerido la necesidad de redefinir la organización territorial, de modo que las unidades político-administrativas puedan responder mejor a los retos que plantea el escenario globalizado, dejando de lado los enfoques limitados en el territorio o parciales en el campo de acción. Para abordar aspectos como el medio ambiente, la prestación de servicios públicos o la movilidad, es clave el trabajo conjunto y coordinado, pues las dinámicas van más allá de los límites impuestos por el ordenamiento territorial clásico y no puede fragmentarse su desarrollo natural.

Así se ha entendido en todo el mundo con la conformación de áreas metropolitanas (AM), que integran los territorios de acuerdo con sus interacciones y necesidades para que éstos sean más eficientes y logren sus objetivos de crecimiento y calidad de vida. El concepto de AM ha adoptado diferentes matices; con la redefinición de la organización territorial, llega la regulación jurídica e institucional para establecer sus límites, competencias y funciones. Es importante conocer el fenómeno de la «conurbación», que da lugar a un espacio urbano formado por núcleos en principio independientes, pero que se unieron debido al crecimiento¹, a la concentración de la producción, del poder político, de la economía y a la existencia de recursos disponibles; en una ciudad esta concentración llega a los territorios contiguos al expandir su área de influencia. Concretamente, se puede decir que los dos elementos básicos para que exista un AM son la existencia de una ciudad central rodeada de otros núcleos de población de menor tamaño, y la estrecha relación económica y social entre estos espacios, que alcanza la interdependencia.

DANIELA LUCÍA VARGAS MORENO
daniela.vargas@est.uexternado.edu.co

DIANA MARÍA DÍAZ CASTILLA
dianam.diaz@est.uexternado.edu.co
Estudiante VIII semestre
Gobierno y Relaciones Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

región

Un grave problema del AMB es la deficiencia en cuanto al transporte público y a la malla vial; la oferta creciente de buses en cada municipio es lo más cercano a un sistema de transporte.

La conurbación en el AMB

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) está conformada por los municipios de Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, en Santander. Municipios que agrupan una población aproximada de un millón cien mil habitantes. Hoy en día, existen cuatro entidades administrativas que rigen los destinos del conglomerado social. Los municipios están prácticamente unidos desde el punto de vista físico, es decir hay conurbación y, en apariencia, se comportan como una sola ciudad con preeminencia de Bucaramanga, su núcleo central mayor.

Para entender su composición, hay que analizar las características primarias del proceso de urbanización en Colombia: el crecimiento demográfico y la localización de la población en ciudades de mayor tamaño. En las tres últimas décadas, el AMB pasó de albergar el 34% de la población santandereana, a un 52%, en su espacio físico que corresponde al 5% del departamento². En el mismo periodo, la localización en centros urbanos subió de 53 a 74%, lo que refleja los procesos migratorios hacia las cabeceras municipales. En estos, la población llega al centro urbano y se incorpora a su dinámica social, pero no siempre hay una oferta de empleo ni condiciones económicas que permitan una transición sin traumatismos.

La estructura productiva, las condiciones económicas y los movimientos demográficos tienen incidencias recíprocas que ordenan el proceso de urbanización. Las reformas legales y económicas implementadas en las décadas de los ochenta y noventa, la Constitución Política de 1991 y demás iniciativas legislativas, como la Ley 50 de 1990, flexibilizaron las relaciones laborales y el régimen de contratación, lo que motivó el desplazamiento de la población a los mercados laborales, pero a la vez desvalorizó el trabajo³ y dio paso a la informalidad como rasgo típico de la economía de la ciudad. Cada uno de los municipios del AMB presenta características socioeconómicas bastante disímiles, que responden a la tendencia de segregación espacial⁴.

El proceso de metropolización ha agudizado las distancias de la ciudad en términos socioeconómicos. Por ejemplo, para la prestación de servicios, en especial la salud y la educación⁵, se hace visible la circulación de la población entre los municipios, pero está claro que la mayor cobertura se presenta en la ciudad de Bucaramanga. Así mismo, la capital santandereana cuenta con la concentración empresarial y de servicios financieros más alta del AMB, lo cual demuestra que la capacidad productiva, el desarrollo institucional y los recursos determinan la posición del municipio con respecto a los otros.

Planeación y territorio

La desarticulación administrativa en el AMB es profunda y ocasiona una multiplicidad de respuestas de política pública o, en el otro extremo,

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

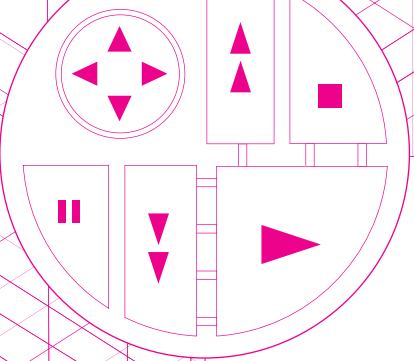


contraseña
132

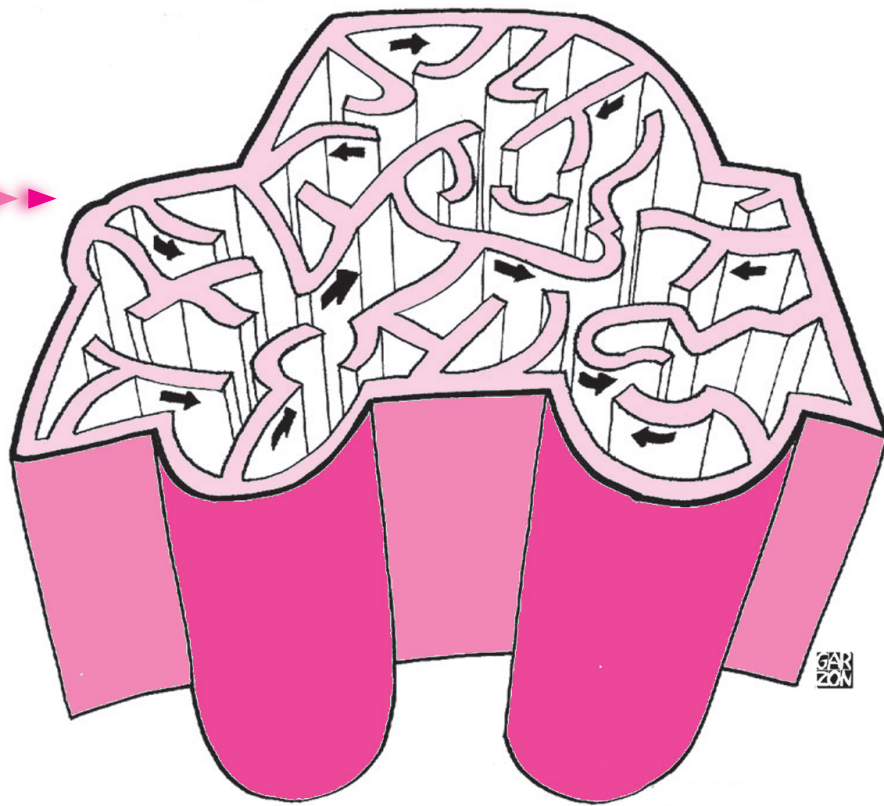


cultura y sociedad
136





región



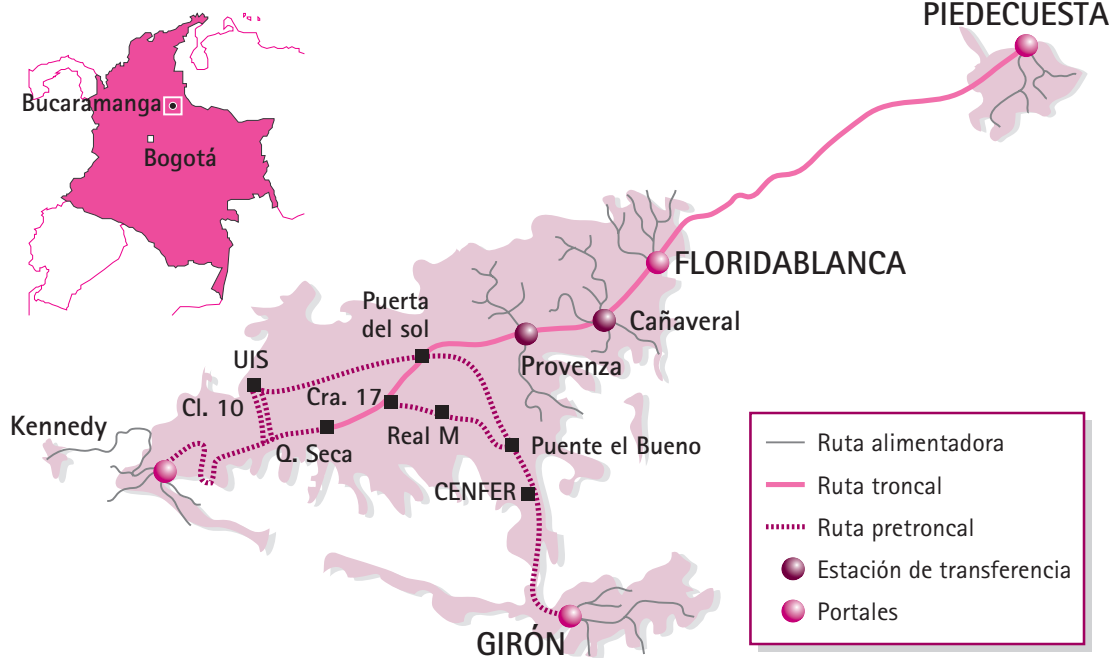
una ausencia de éstas para dificultades concretas que enfrentan en conjunto, no se da una solución eficaz a los problemas, se despilfarran recursos públicos y no se consolida el desarrollo conjunto. Además, la falta de preparación de los planeadores y la desatención a las características endógenas del territorio hacen que la planeación urbana en el AMB no responda al crecimiento demográfico, a la localización territorial de la población ni a las dinámicas económicas presentes.

En el campo de la movilidad, un grave problema del AMB es la deficiencia en cuanto al transporte público y a la malla vial; la oferta creciente de buses en cada municipio es lo más cercano a un sistema de transporte, no totalmente coordinado, y determinado por los cambios en las disposiciones legales y la débil acción de las autoridades en la planeación del área de transporte. En el AMB «existen 1.909 unidades de transporte autorizadas, las cuales cubren 104 rutas, que a su vez son manejadas por doce empresas operadoras»⁶. La informalidad del sistema hace que haya problemas de superposición e irregularidad en las rutas, demoras excesivas en los recorridos, inseguridad y alta accidentalidad⁷. La implementación de un Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM)⁸ busca facilitar la movilidad entre los municipios, reducir el tiempo de desplazamiento, disminuir los índices de accidentalidad, optimizar la oferta de transporte y el uso de la infraestructura vial y, por ende, mejorar la calidad de vida de los habitantes. Para esto se escogió la modalidad de *Bus Rapid Transit* (BRT)⁹. Metrolínea utilizará en su sistema tres tipos de buses calificados de alta capacidad: buses articulados, padrones y alimentadores; contará con vías especializa-

das para su funcionamiento, donde tendrá a su disposición estaciones y terminales para prestar el servicio. Con todo, la evidencia física demuestra que aún no tiene la suficiente cobertura en rutas importantes dentro de Bucaramanga y menos en los otros tres municipios, en los que sólo cubre una de las rutas principal. No obstante, en cuanto a la demanda de transporte en el AMB, según estudios¹⁰ realizados en el año 2003, Metrolínea parece poder cumplir con lo exigido, a pesar de su debilidad en infraestructura y espacio físico. Esto no se ha podido comprobar porque el sistema no está en marcha.

La localización de la población en el territorio condiciona la sostenibilidad de cualquier sistema.

Figura: Sistema Integrado de Transporte - Metrolínea



Fuente <http://img88.imageshack.us/j/fase1y2ba1.jpg>. Consultado el 4 de junio de 2009.

Si bien cada uno de los agentes involucrados en el proyecto (las administraciones municipales, el Área Metropolitana de Bucaramanga, Metrolínea S.A., comerciantes aledaños a las obras, la comunidad y los contratistas¹¹) cumplen un papel específico en el desarrollo del sistema de transporte, la realidad es que se ha dejado a la ciudadanía en un segundo plano; «... el proyecto está en mora de desarrollar una estrategia general de socialización»¹², en parte debido a la falta de planeación y coordinación de las administraciones municipales y de la empresa Metrolínea

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36

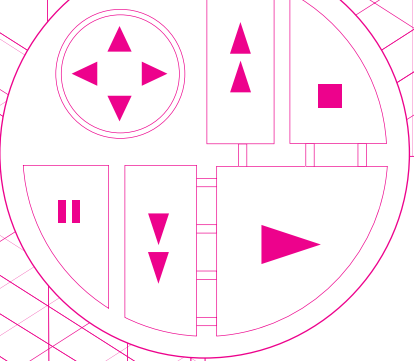


contraseña
132

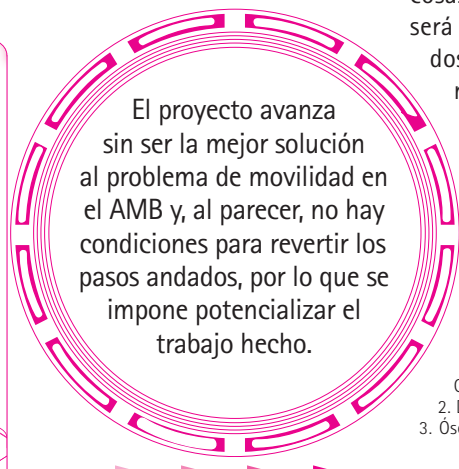


cultura y sociedad
136





región



El proyecto avanza sin ser la mejor solución al problema de movilidad en el AMB y, al parecer, no hay condiciones para revertir los pasos andados, por lo que se impone potencializar el trabajo hecho.

S.A. La población debe participar en cada una de las fases del ciclo de la política pública de transporte, de modo que sea transparente y sólida y se pueda construir así un sentido de pertenencia con el proyecto.

Sinnúmero de problemas

No es posible implantar un sistema de transporte de manera homogénea en territorios diferentes. Debe tenerse presente que la localización de la población en el territorio condiciona la sostenibilidad de cualquier sistema; en consecuencia, es apenas lógico que se presente un sinnúmero de problemas en la puesta en marcha del SITM adoptado en el AMB. El objetivo es fortalecer las dinámicas para impulsar el desarrollo del AMB y las variables, territorio, movilidad y planeación que se conjuguen, planteando varios interrogantes: ¿es posible y conveniente obviar las desigualdades entre los municipios, e implementar un sistema de transporte como el propuesto? Según esto, y viendo las dificultades para la puesta en marcha del proyecto, ¿era realmente Metrolínea el sistema adecuado para solucionar el problema de movilidad en el Área Metropolitana? Desde un escenario de planeación urbana, ¿qué enfoque debe darse a la movilidad en el AMB?

De acuerdo con el panorama descrito, se esperan muchos obstáculos en el momento de poner en marcha el proyecto. Para mitigarlo, se debe desarrollar una estrategia que tenga en cuenta la realidad social y los desequilibrios existentes. No obstante, el proyecto avanza sin ser la mejor solución al problema de movilidad en el AMB y, al parecer, no hay condiciones para revertir los pasos andados, entonces se impone potencializar el trabajo hecho. En este orden, la clave estará en los programas de socialización y en la prestación misma del servicio; así las cosas, el impacto real está por verse¹³. El escenario ideal, obviamente, será la prestación de un servicio de calidad con usuarios bien informados y satisfechos, de manera que el Área Metropolitana se convierta realmente en un eje de desarrollo de la región nororiental del país.

Se hace necesaria la articulación de esfuerzos e intereses para que haya eficacia y control permanente sobre el funcionamiento del sistema¹⁴. Con estos elementos, Metrolínea podrá ser una herramienta de estabilización de las condiciones internas y de conexión del territorio. ■

Notas

1. Wordreference, «Conurbación», en <http://www.wordreference.com/definicion/conurbaci%C3%B3n>. Consultado el 7 de septiembre de 2009.
2. De este 5%, el 11% corresponde a Bucaramanga.
3. Óscar Alfonso, «Los tres atajos. Un ensayo especulativo sobre el signo inmobiliario de las crisis

- económicas contemporáneas en Colombia. El primer atajo o la desvalorización del trabajo», *Revista Javeriana*, N° 759, octubre de 2009, pp. 1-5.
4. En cifras generales, en el AMB el 12% de la población se ubica en el estrato 1, el 27% en el estrato 2, el 37% en el estrato 3, el 19% en el estrato 4, el 3% en el 5 y el 2% en el 6. Específicamente en Bucaramanga, la mayoría de la población se sitúa en los estratos 3 y 4; sin embargo, este municipio, junto con Floridablanca, es el que concentra a la población de los estratos 5 y 6, con una pequeña participación de Girón en el estrato 5, pero al mismo tiempo es también Bucaramanga la que contiene a la mayor parte de los estratos 1 y 2.
 5. Claudia Patricia García Burgos, *Proyecto: transporte público urbano para el área metropolitana de Bucaramanga*, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, Programa de Especialización en Planeación Estratégica Urbana, Metrolínea S.A., julio de 2009.
 6. Claudia Patricia García Burgos, ob. cit., p.17.
 7. Ibid.
 8. Componentes: 1) Sistema de buses de alta capacidad. 2) Infraestructura especializada. 3) Rutas y frecuencias ajustadas a la demanda. 4) Sistema de recaudo independiente. 5) Entes gestores responsables de la planificación, gestión y control.
 9. Modalidad de SITM que nace en Curitiba (Brasil), y se ha implementado en Bogotá y otras ciudades de Colombia, encaminado a ser un sistema de transporte masivo, eficiente y que tuviera un bajo costo.
 10. Saip Ltda., Estudio de complementación y actualización del diseño operacional del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bucaramanga.
 11. Ibid.
 12. Ivonne Rodríguez González, «Ciudadanos no están preparados todavía para subirse a Metrolínea», periódico *Vanguardia*, 28 de octubre de 2009. Consultado el 3 de noviembre de 2009.
 13. Ibid.
 14. Claudia Patricia García Burgos, ob. cit., p. 19.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



SANTIAGO DE CHILE

Análisis de la movilidad urbana

El desarrollo de un autobús de tránsito rápido en Santiago de Chile no ha resultado eficaz para solucionar las dificultades de transporte en la ciudad, a causa de los problemas en su implementación.

En los grandes conglomerados urbanos, la complejidad en lo referente al transporte y movilización de personas se hace mayor. «El transporte es una actividad que, además de su obvio beneficio, ha estado casi por siempre ligada a algún tipo de externalidad en contra de los habitantes que sirve»¹.

Santiago de Chile es una ciudad con un contexto histórico en materia de transporte basado en el crecimiento poblacional y en dinamismo de desarrollo local, que estableció una serie de redes urbanas constituidas por un sistema en el que predominaban el tren y los tranvías. Esta era una característica del fenómeno de urbanización y concentración de la ciudad, que se desató por la aparición de nuevas urbanizaciones o barrios, materializando una dinámica de crecimiento de la ciudad hacia la periferia.

En este contexto, se dio pie a una tímida aparición de un sistema de buses promovido por pequeños empresarios, dueños de vehículos, para complementar la función del sistema de tranvías, pero con el paso del tiempo se desató una competencia directa a los tranvías; esto facilitó el desarrollo de ciertos problemas, como sobreoferta de buses y microbuses, congestión y contaminación.

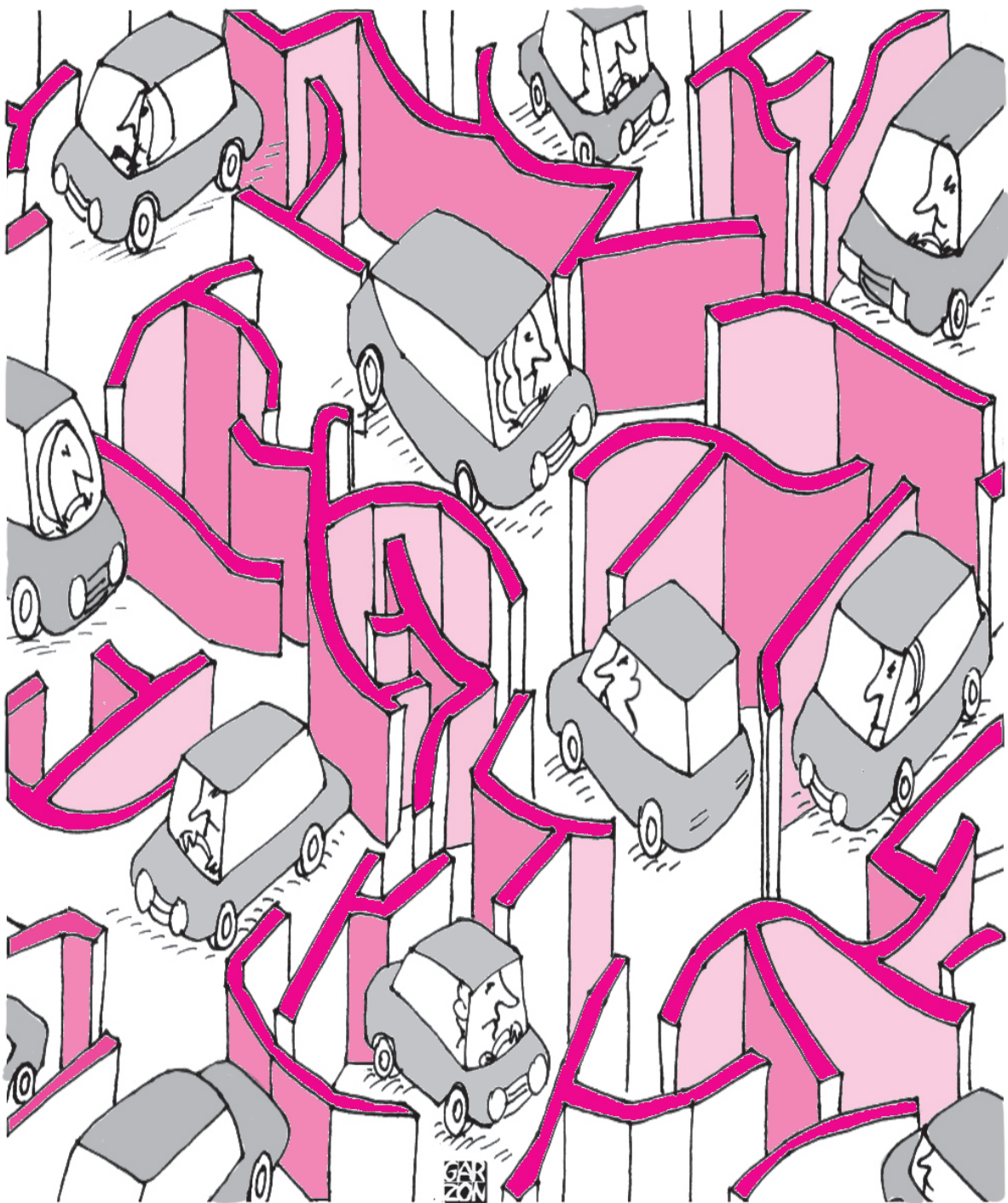
El primer sistema

Para afrontar la situación, a comienzos de los años noventa, la administración de Aylwin legisló para regular la gestión del sistema de transporte. Se crearon transportes colectivos del Estado y el sistema metro. Es evidente que cuando empiezan a surgir nuevos espacios de gestión local, se da espacio para que nuevos proyectos surjan con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, y este fue el caso de Transantiago, que fundamentalmente buscaba articular un sistema para mejorar «la

región

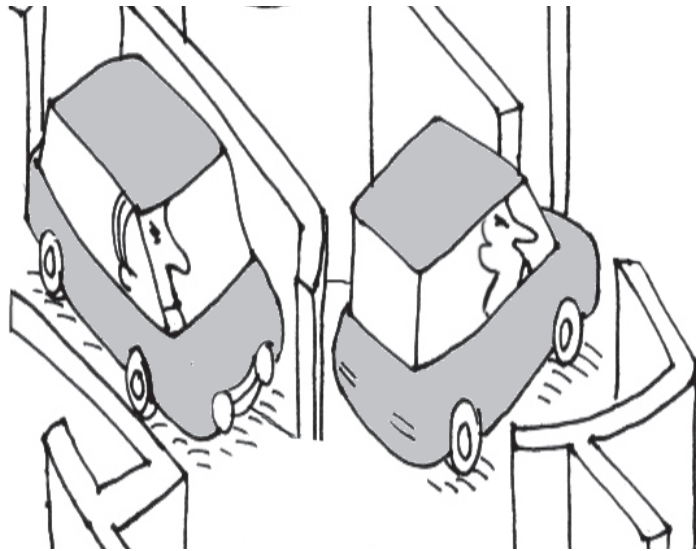
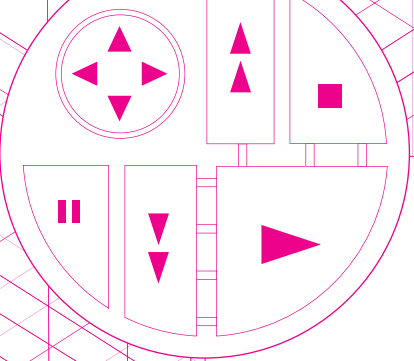
SERGIO F. IBARRA RIVERA
Estudiante X Semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales
sergiofibrarivera@hotmail.com

YIMMY ALEXIS PICÓN PÁEZ
Estudiante X Semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales
yamipipa@hotmail.com



región





cobertura del transporte público de Santiago disminuyendo el número de transbordos, bajando los tiempos de espera y aumentando la oferta de recorridos»².

Transantiago propone acercar el transporte a la población con el desarrollo de servicios de buses de manera local y troncal. En este sentido, con el fin de optimizar el sistema, utiliza buses que hacen recorridos locales y cortos en zonas específicas, y una malla de recorridos que atraviesan la ciudad denominados troncales. «Santiago fue dividido en diez zonas locales que agruparían algunas comunas de la ciudad, siguiendo criterios geográficos»³.

Este sistema pretende estar al alcance y servicio de todos los ciudadanos, por lo que propone diversos tipos de acceso a éste. Del mismo modo, se encuentran las estaciones de transbordo y, por último, una estación intermodal⁴. Se busca articular el sistema con el metro con un esquema «metro-bus», lo cual marca una integración del sector transporte y una tarifa integrada, representada en una sola tarjeta de pago multivía.

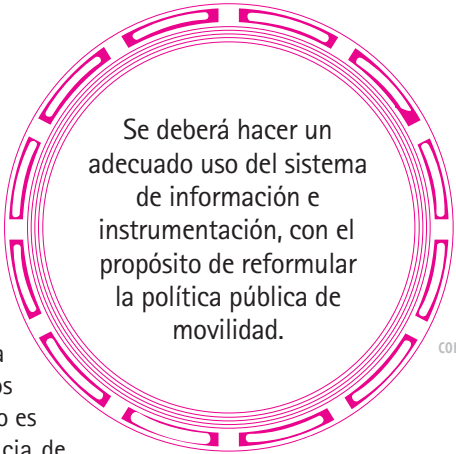
Sin embargo, Transantiago no cumple con algunos aspectos vitales para considerarlo un *Bus Rapid Transit* (BRT), es decir, un autobús de tránsito rápido; esto ocasiona que el sistema sea insuficiente para apoyar el principal sistema de transporte masivo de la ciudad, que es el metro; y, por ello, el sistema integrado de transporte masivo tiene problemas. Al comienzo de la operación de Transantiago el sistema presentó inconvenientes⁵. Las rutas estuvieron bien definidas y la red troncal no se había terminado al empezar a funcionar.

La tarifa

De la red física contemplada en el sistema, el 36% estaba asegurado por parte del Estado; el resto lo pagan los usuarios del sistema por medio de la tarifa. En realidad, esto era inviable, pues la mayoría de los usuarios del transporte público son personas de bajos ingresos. Así las cosas, se rompe con la idea que hace referencia al «transporte de pasajeros que cualquier miembro del público puede pagar para usarlo»⁶.

Otro aspecto que cabe destacar es lo que ha ocurrido con los corredores del sistema, ya que éstos «no llegan al centro de la ciudad, son periféricos. En cierto sentido, eso es correcto porque ciertas deman-

Transantiago no cumple con algunos aspectos vitales para considerarlo un *Bus Rapid Transit* (BRT), es decir, un autobús de tránsito rápido.



das surgen en la periferia en horarios pico hacia el centro de la ciudad. Sin embargo, el que estos corredores terminen antes de llegar a su destino es un error conceptual no menor»⁷. La no existencia de estaciones hace que el abordaje sea más complicado, pues no se sabe bien cuál es la parada exacta y no existe un espacio físico en el cual el bus pueda parar en una forma adecuada.

Entonces, ¿qué hacer? En primera instancia, se debe implementar un sistema integral de transporte con una red de tipo jerarquizado y con esquemas que den los beneficios e incentivos adecuados. Hay que tener siempre en cuenta que el objetivo principal es favorecer a los usuarios y a la ciudad, y brindar una solución al problema de transporte urbano, con el fin de lograr la máxima calidad y eficiencia. Según Figueroa, para esto hay que hacer un aumento gradual del sistema, un constante progreso, y una debida secuencia para definir los alcances de la integración con una institución robusta y eficiente.

Para solucionar esta problemática se deberá hacer un adecuado uso del sistema de información e instrumentación, con el propósito de reformular la política pública de movilidad. Como se ha expresado a lo largo de este artículo, se precisa tener en cuenta las verdaderas necesidades de los ciudadanos en materia de movilidad. El ideal es concertar acuerdos con la misma gente, lo cual equivale a un proceso de intercambio de experiencias y una participación de la población usuaria.

Así mismo, es menester un manejo más adecuado de la información sobre el sistema, que evite problemas de principal-agente y mejore la comunicación con las personas, quienes finalmente son las que utilizan el sistema y contribuyen a su sostenimiento. Así, se podría plantear un instrumento de evaluación del sistema de transporte masivo, monitoreado tanto por un agente externo como por los mismos ciudadanos, mediante la conformación de un comité ciudadano que, junto con representantes gremiales y organizaciones no gubernamentales, sostenga un diálogo transparente. La idea es lograr una aproximación multimodal a la gestión del transporte en la ciudad, en donde se establezcan vínculos intersectoriales y finalmente se mejore la prestación del servicio. ■

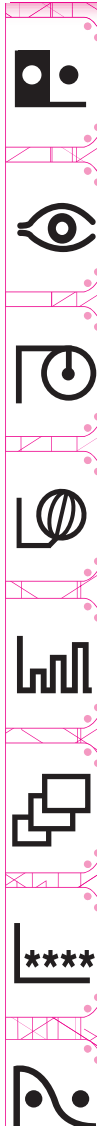
Notas

1. Carlos A. Krurg Díaz, «El transporte urbano y sus alternativas para Santiago de Chile», en *Urbano*, enero de 2003, vol. 6, No. 7, Chile, Universidad del Bio - Bio, p. 20.
2. Óscar Figueroa, «Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina», *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXX, N° 94, 2005, pp. 44-53.
3. «Transantiago informa», en <http://www.transantiagoinforma.cl>. Consultado el 20 de octubre de 2009.
4. Para transbordos entre distintos medios de transporte: buses, metro, taxis, colectivos.
5. Exceso de transbordos alargamiento de los tiempos de desplazamiento, falta de buses, demora en el ingreso, entre otros.
6. Martha Smith y Ronald Clarke, «Crime and Public Transport», en *Crime and Justice*, vol. 27, University of Chicago Press, 2000, p. 172.
7. Óscar Figueroa, ob. cit., p. 62.

- contenido I
- editorial 4
- correo de brujas 8



- dossier 36
- coyuntura 60
- actualidad 76
- ventana global 88
- economía y finanzas 102
- externautas 126
- contraseña 132
- cultura y sociedad 136



Las políticas migratorias, en debate

Reformar el sistema migratorio, costoso e ineficiente, es una tarea urgente. Pero el debate, en los países de recepción, está instrumentalizado y limitado a fines políticos. En realidad, la inmigración es una necesidad para los países de la Oede.

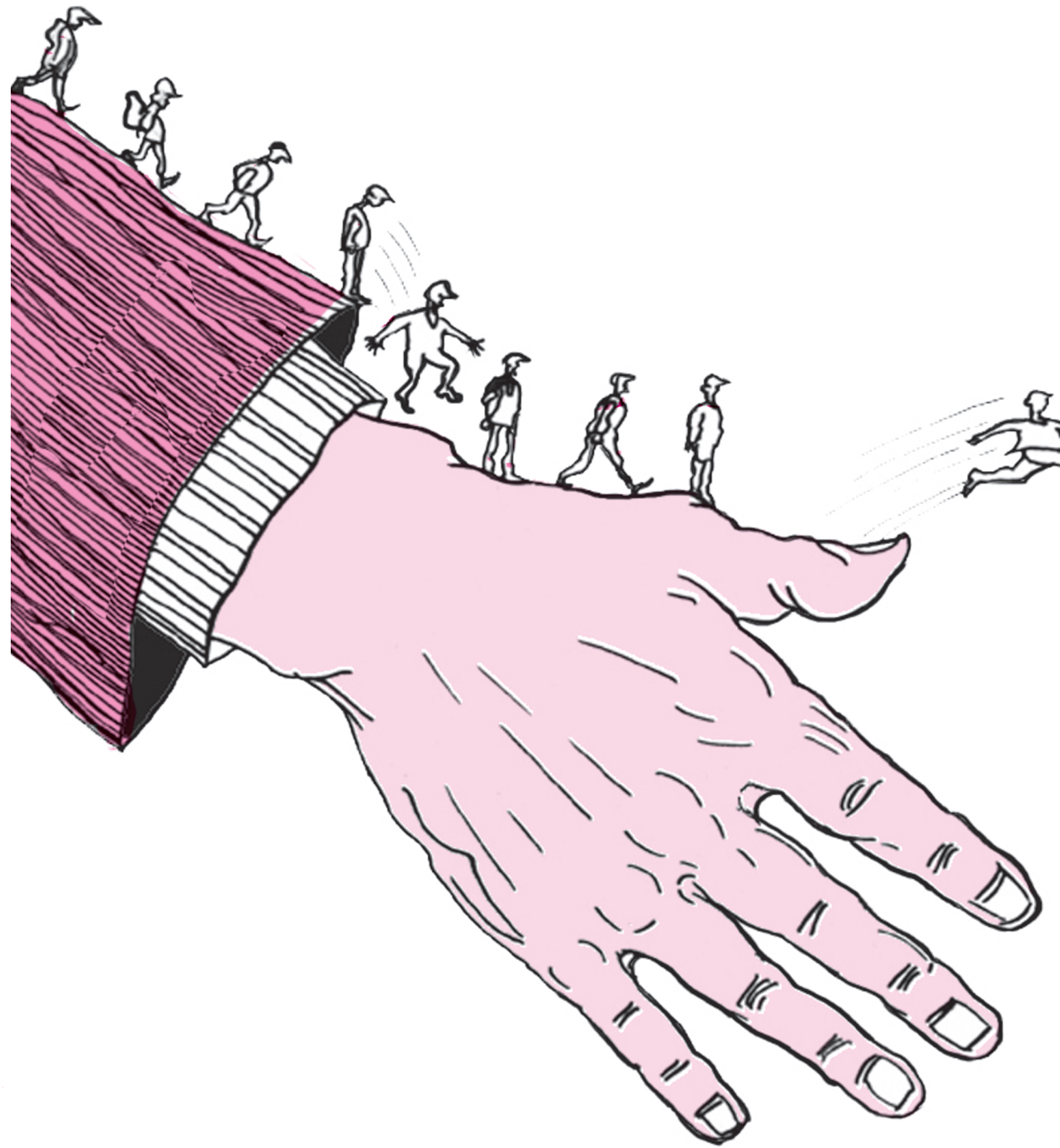
Mientras en los mundiales de fútbol las selecciones nacionales están integradas por jugadores de distintos orígenes y en la cancha se puede observar una armonía multicultural, esa resonancia no se encuentra en los países de origen. En realidad, la cuestión migratoria se ha vuelto un tema central y de los más complejos, que trasciende las líneas políticas y partidistas tradicionales. En el marco de la crisis económica, de los debates sobre la definición de la identidad nacional, del fracaso de las políticas de integración y de las múltiples expresiones de xenofobia en los países de destino, lo que se encuentra es una multiplicación de leyes migratorias. Con todo, no hay un debate de fondo, lo que genera contradicciones en las políticas, las cuales resultan muy costosas y poco eficientes.

Un mundo en movimiento

Los inmigrantes internacionales representan 214 millones de personas¹, es decir, más del 3% de la población mundial². Este fenómeno, antes circunscrito a los flujos entre Europa y América, hoy es global y se incrementó en un 37% (ver figura 1) entre 1990 y 2010. No obstante, el 75% del flujo total de inmigrantes se concentra en el 12% de los países de recepción³ que, a grandes rasgos, corresponden a las naciones más industrializadas; en otras palabras, al grupo de los estados que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Oede). Estos países, los más duramente golpeados por la crisis económica del 2008, hoy son escenario de un profundo debate sobre la migración internacional, sus consecuencias, y los principios y modalidades de su regulación.

dossier

SUZANNE D'ANGLEJAN
Docente e investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
suzanne.danglejan@uexternado.edu.co



dossier



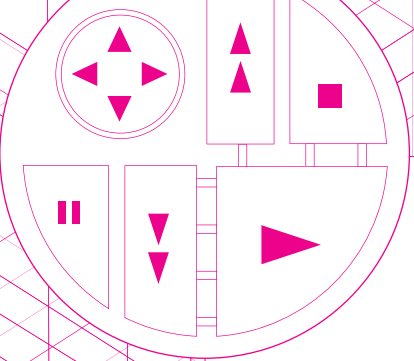
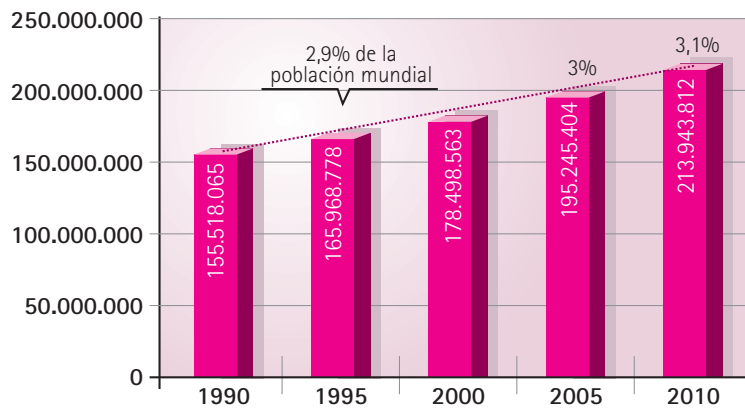


Figura 1. Inmigrantes internacionales entre 1990 y 2010.



Fuente: Realizado con base en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008). Consultado el 23 de junio de 2010.

Políticas migratorias restrictivas

Entre 2008 y 2010, tanto en la Unión Europea (UE) como en Estados Unidos, se han adoptado varias leyes y reformas que no sólo seleccionan más sino que también restringen más a los inmigrantes. El denominador común de estas políticas ha sido la voluntad de luchar contra la inmigración irregular⁴. Se estima que los inmigrantes irregulares son entre 20 y 30 millones a nivel mundial⁵. Sólo en Estados Unidos se calculan en alrededor de doce millones⁶.

En 2008, el Parlamento Europeo adoptó la Directiva de Retorno, también conocida como la directiva relativa a las normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio⁷. Con esta disposición se permite que un inmigrante irregular sea retenido, por un periodo de hasta 18 meses, mientras se tramita la orden administrativa y se lleva a cabo su expulsión. Además, el inmigrante expulsado no podrá volver a ingresar al territorio de la Unión Europea por un lapso de cinco años.

En 2010, el Senado del estado de Arizona aprobó la ya famosa Ley SB 1070, que en su versión inicial, antes de la demanda⁸, autorizaba a la policía arizonense a hacer controles migratorios cada vez que existiese una duda razonable en cuanto a la regularidad del estatus migratorio de una persona⁹.

Estas normas, por su contenido, tienden a transformar la lucha contra la inmigración irregular en una lucha contra las mismas personas inmigrantes, autorizando su encarcelamiento en centros de retención que se transforman en centros de detención a largo plazo, y que llevan a la criminalización *de facto* de éstos.

Políticas costosas y contraproducentes

Los costos de estas políticas son muy altos, tanto económicamente como en cuanto a la imagen, ya que implican un incremento de la seguridad

dossier

La cuestión migratoria se ha vuelto un tema central y de los más complejos, que trasciende las líneas políticas y partidistas tradicionales.

fronteriza, que se traduce en una creciente concentración de efectivos militares y de policía en las fronteras¹⁰. Entre restricción y represión, aumenta el esfuerzo de deportación de los irregulares, además de los costos de funcionamiento de la policía, de los centros de retención, de los servicios judiciales y sociales; en concreto, es una política onerosa e inviable a largo plazo. En 2008, en Estados Unidos se deportó a 358.886 inmigrantes irregulares¹¹; en Inglaterra, a 67.980¹², y en Francia, a 27.000¹³, costos que se pueden cuantificar. No obstante, existe otro costo de difícil ponderación, relacionado con el drama humano que implica dicha política.

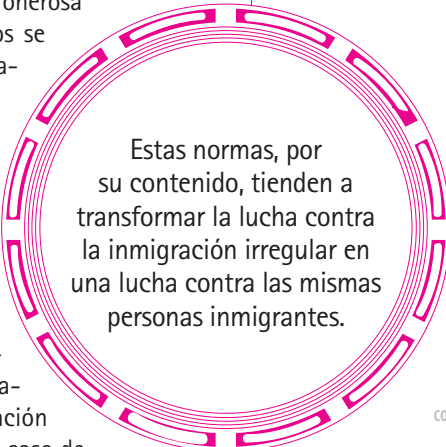
De hecho, hay costos indirectos que podrían considerarse más elevados y que poco se han estudiado. Por ejemplo, para países que ya tienen una larga historia de inmigración, y hoy buena parte de sus nacionales son descendientes de flujos migratorios pasados, el endurecimiento de las políticas migratorias y las crecientes manifestaciones de discriminación dificultan los procesos de integración nacional. Es el caso de las estigmatizaciones en las comunidades nacionales, como sucede, por ejemplo, con los mexicanos nacionalizados como estadounidenses y, en general, con los estadounidenses de origen latinoamericano.

Lo más grave es que estas políticas no funcionan. A Estados Unidos, en promedio, ingresan 500.000 inmigrantes irregulares al año, y la tendencia es a que esta cifra se incremente¹⁴. En tales circunstancias, los principios fundadores de las grandes democracias quedan a prueba y los discursos pasan hasta los medios de comunicación, de suerte que se plantean graves tensiones diplomáticas. Esto sucede en la frontera entre México y Estados Unidos, también en el Mediterráneo y en muchas otras donde se comprueba que la represión no es una solución viable; por consiguiente, es hora de considerar una reforma integral de los sistemas migratorios.

Poner fin al doble discurso

La realidad es que no hay una fórmula. Las variables son muchas y los resultados diversos, pero mientras los líderes sigan usando el tema migratorio como bandera de manipulación política en un contexto económico difícil, la reforma se tornará más compleja y menos justa. Se necesita coraje político para afirmar que la migración internacional no es una amenaza, ni a la identidad nacional, ni a la primacía del idioma mayoritario, ni a los empleos de los nacionales. Es un aporte vital, tanto en lo económico como en lo social y en lo cultural.

Nadie puede poner en duda que los miembros de la Oede necesitan la inmigración y dependen de ella. Los países de recepción aprovechan una mano de obra barata, abundante y flexible con el fin de mantener sus niveles de vida, e importan los mejores y más brillantes cerebros extranjeros para seguir compitiendo internacionalmente. Un tercio de los estadounidenses que ganaron premio Nobel en el siglo XX eran inmigrantes (cerca



contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

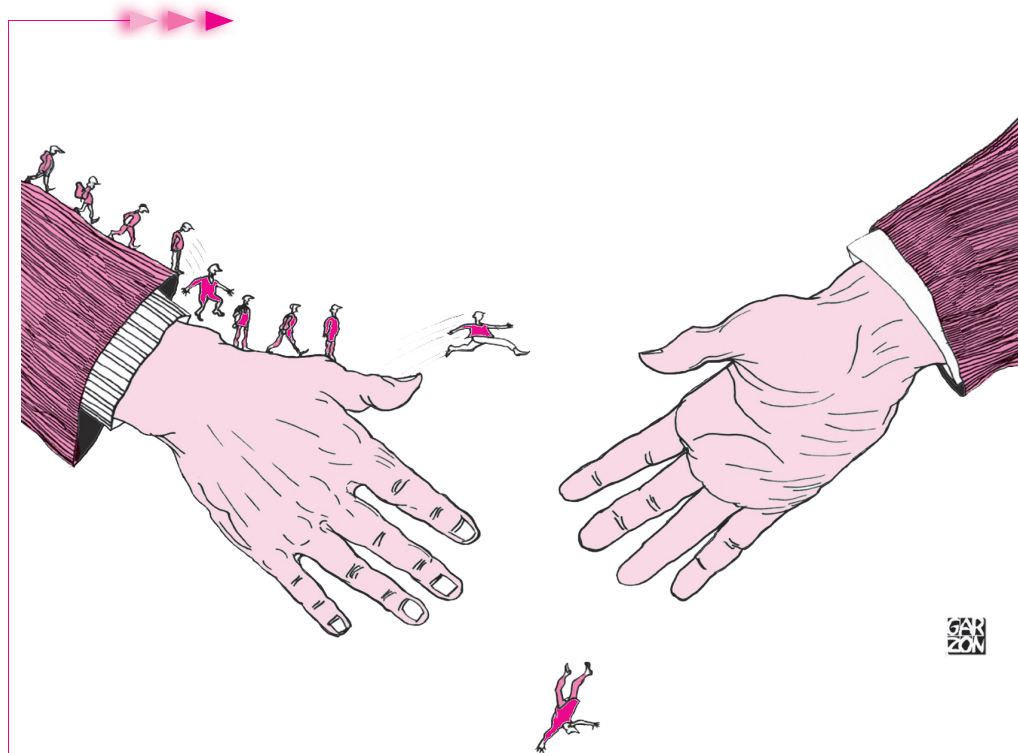
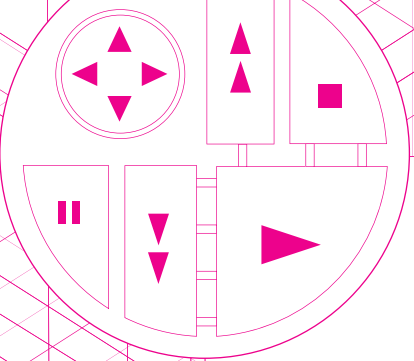


contraseña
132



cultura y sociedad
136





dossier

Lo más grave es que estas políticas no funcionan. A Estados Unidos, en promedio, ingresan 500.000 inmigrantes irregulares al año, y la tendencia es a que esta cifra se incremente.

de la mitad, si se extiende la estadística a los hijos de inmigrantes)¹⁵. Son potenciales ciudadanos que, con su dinamismo, se convierten en mano de obra que ayuda a crecer a los países receptores. Ahora bien, hay que regular las migraciones: es un elemento central de la soberanía de los estados decidir quién ingresa a su territorio y en qué condiciones. Con todo, el costo económico y humano de las actuales políticas indica que esto no se está logrando de manera eficiente.

Si bien la cuestión migratoria tiene implicaciones políticas claras, porque impacta temas tan determinantes como la identidad nacional, también se impide debatir el tema de un modo racional y constructivo porque se le da un tratamiento exclusivamente político; mientras así sea, las leyes políticas serán meras respuestas equivocadas a una realidad intrínsecamente económica. Sin embargo, la solución no está sólo en las políticas migratorias, hay que cotejar además políticas de integración en los países de recepción. La migración es un flujo vector de desarrollo tanto para los países de destino como de origen. Debe entenderse que los inmigrantes son activos de gran valor, y que no se puede seguir desperdiciando su capacidad al condenarlos a trabajar en empleos en los que no se aprovechan sus capacidades (médicos que trabajan como taxistas), pero el despilfarro es igual de grave cuando se deporta a personas que han vivido en esa sociedad y la han ayudado a construir, con el pretexto de que han violado una legislación migratoria

hoy obsoleta. De la misma manera, se despilfarran recursos públicos al expulsar a personas que tarde o temprano volverán a ingresar, por la simple razón de que se necesitan demográfica y económicamente.

Los artículos siguientes, en los que se trata con profundidad esta problemática, son fruto del trabajo de los estudiantes de la XII promoción de la Maestría de Asuntos Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. ■

Notas

1. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2009). Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision.
2. Ibid.
3. United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision.
4. Por migración irregular se entiende aquella que se hace por fuera de las normas y regulaciones migratorias, sea por haber entrado sin los documentos requeridos o por haber sobrepasado la duración y condiciones inicialmente otorgadas. Los migrantes en esta situación se encuentran en violación de la regulación migratoria. Se conocen también como los sin papeles o indocumentados, porque no tienen los documentos que les permitan justificar su presencia sobre el territorio del país de acogida.
5. Cifra de trabajo de la Organización Internacional para las Migraciones, disponible en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures>. Consultado el 2 de julio de 2010.
6. Exactamente 11,9 millones de personas, según la estimación del Pew Hispanic Center, disponible en <http://pewhispanic.org/>. Las estadísticas de la inmigración irregular son por definición cifras negras, y por tanto no son más que estimaciones.
7. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2008. Texto completo disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>, consultado el 28 de junio de 2010.
8. Ver artículo de Esther Rebollo y Carlos Manuel Araque sobre el tema en esta misma edición de *Zero*. Para el texto completo de la demanda, ampliar en <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/national/0706DOJ-AZLAWSUIT.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2010.
9. Texto completo de la Ley 1070, «Support our Law Enforcement and Safe Neighbourhoods Act», aprobada por el Senado del estado de Arizona el 23 de abril de 2010. Disponible en <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070h.pdf>. Consultado el 28 de junio de 2010.
10. Randal C. Archibold, y Marc Lacey, «Obama Requests Money for Border Security», en *The New York Times*, 23 de junio de 2010.
11. Según el U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, Agosto de 2009.
12. Según el U.K. Home Office, Control of Immigration. Disponible en www.homeoffice.gov.uk/.
13. «Eric Besson annonce qu'il y a eu 29 000 expulsiones en 2009», en *Le Monde*, 7 de enero de 2010. Disponible en www.lemonde.fr.
14. Jeffrey S. Passel, y D'Vera Cohn, *Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow*. Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 2008.
15. Testimonio de Doris Meissner, directora del U.S. Immigration Policy Program, Migration Policy Institute, ante el Senado de Estados Unidos, el 30 de abril de 2009, sobre «La reforma migratoria integral en 2009, ¿se puede lograr, y cómo?».

Bibliografía

- Cimade, *Migrations: politiques publiques, pratiques administratives*. Etat des lieux 2009, junio del 2009.
- Hanson, Gordon H., *The Economics and Policy of Illegal Immigration in the United States*, Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2009.
- Discurso del presidente Barack Obama del 1^a de julio de 2010, pronunciado en American University, Washington, D.C., Estados Unidos, en <http://www.nytimes.com/2010/07/02/us/politics/02obama-text.html?emc=eta1>. Consultado el 1^a de julio de 2010.
- Passel, Jeffrey S. y Cohn, D'Vera, *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*. Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 2009.
- Sassen, Saskia, «Inmigración: control vs. gobernanza», en *UN Periódico*, 13 de junio de 2010.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



La corresponsabilidad en la formulación de políticas migratorias

Los autores hacen hincapié en que para la elaboración de las políticas migratorias se cuente con la participación de todos los actores involucrados. Plantean, igualmente, que los países de origen establezcan sus condiciones para maximizar el beneficio de las migraciones.

La migración internacional afecta tanto a los países de origen como a los de destino. No obstante, parece que el debate estuviera focalizado en los países de inmigración. Por eso, en este artículo se quiere responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es el papel que desempeñan o deberían desempeñar los países de origen en la formulación de las políticas migratorias? Además, se propone que los países de origen se enfocan en el acompañamiento constante de sus nacionales en el exterior e incentiven su regreso.

Al analizar los impactos de las migraciones en el desarrollo de los países de emigración¹ e inmigración², no es fácil obtener conclusiones contundentes y unívocas. A veces vistas como maná, especialmente en los países de origen, las migraciones también traen consecuencias altamente negativas en todos los aspectos, pero en este caso nos interesa el económico.

Las remesas³ de los nacionales parecen ser un atractivo para los expulsores, puesto que ayudan a disminuir los índices de pobreza y posibilitan el aumento del consumo⁴. Por su parte, el país de destino se beneficia con la mano de obra importada, ya que «constituye un motor para el crecimiento económico que permite responder a la escasez de trabajadores en varios sectores productivos, como la agricultura, la construcción o la salud (...) y son consumidores que contribuyen al incremento de la demanda agregada»⁵. Con todo, esta es una realidad de doble filo.

Las remesas: una trampa a la dependencia

Las remesas constituyen un elemento importante para el desarrollo económico, que se refleja en el producto interno bruto (PIB), la distribución del ingreso, el sistema financiero, el tipo de cambio, la inflación y

dossier

MAGDA YALITHZA USME RIVEROS
yalithzau@yahoo.com

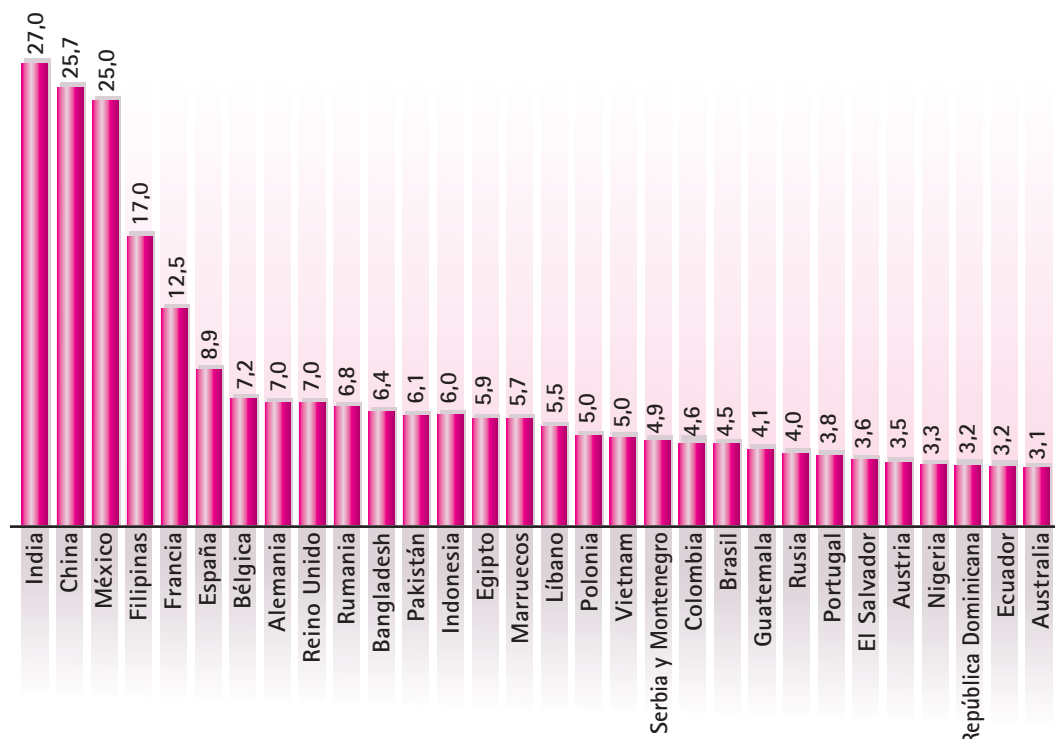
KIMBERLY SUÁREZ CONTRERAS
k_suarez@hotmail.com

DEVIS SARMIENTO FORERO
devisar@hotmail.com
Estudiantes
Promoción XII
Maestría en Asuntos Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

la pobreza. Según el Banco Mundial⁶, las remesas mundiales en el 2008 representaron US\$443.000 millones, de los cuales US\$338.000 millones se dirigieron a los países en desarrollo. Por su parte, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), alcanzó en el 2009⁷ la cifra de US\$119.573 millones; es decir, apenas un tercio del total conseguido por el flujo de remesas.

En la actualidad, Colombia ocupa el puesto veinte en el listado de países que más remesas reciben en valor absoluto, según el Banco Mundial (figura 1).

Figura 1. Principales países de recepción de remesas, 2007 (en miles de millones de dólares).

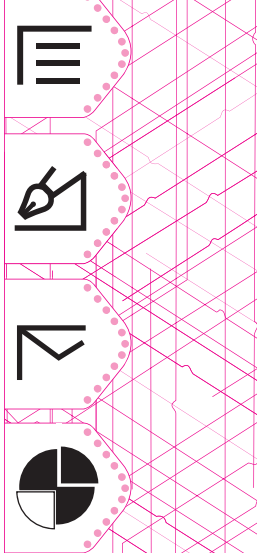


Fuente: Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, en http://site.resources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1214334_216239/Top10.pdf. Consultado el 20 de junio de 2010.

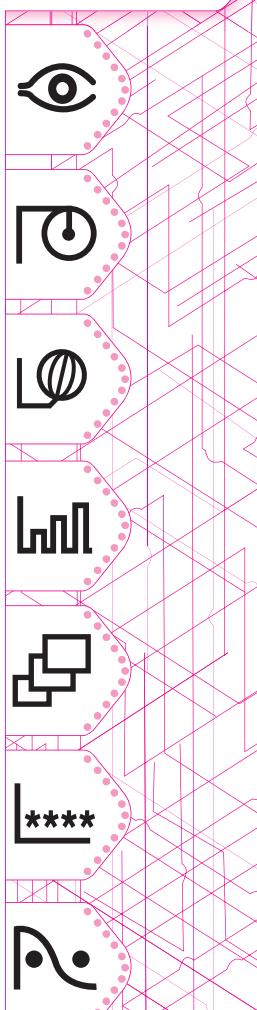
Sin embargo, esas estadísticas, calculadas con base en el porcentaje del producto interno bruto (PIB), dejan ver otro aspecto de las remesas por cuanto generan una alta dependencia económica; además, el consumo de bienes importados por las familias receptoras aumenta, lo que genera un desplazamiento de la demanda relativa mundial a una disminución del precio de las exportaciones⁸.

Existen niveles de dependencia que alcanzan hasta 36% del PIB, como sucede en Tayikistán y Moldavia, problemática ampliamente compartida en pequeños países y pequeñas economías caribeñas y centro-americanas (figura 2).

- contenido I
- editorial 4
- correo de brujas 8
- región 12



dossier



- externautas 126
- contraseña 132
- cultura y sociedad 136

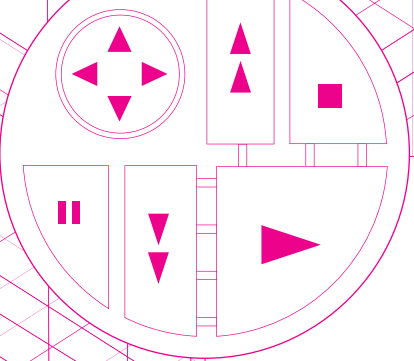
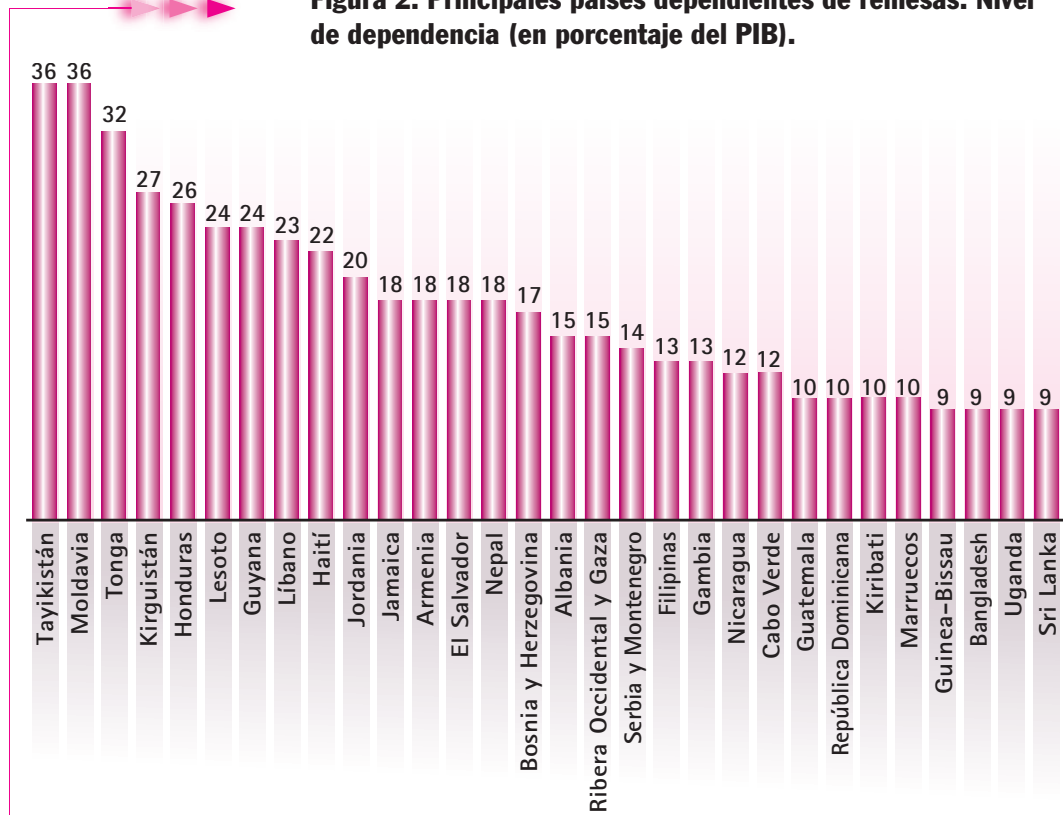
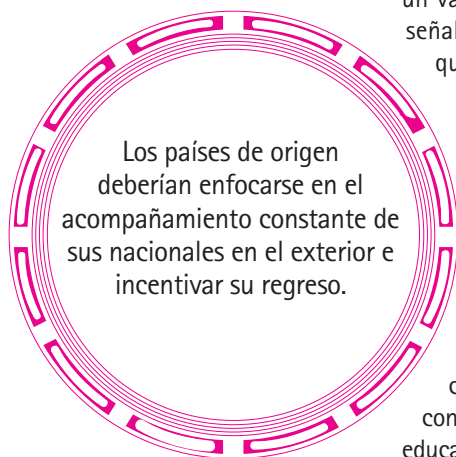


Figura 2. Principales países dependientes de remesas. Nivel de dependencia (en porcentaje del PIB).



Fuente: Grupo de Análisis de las Perspectivas de Desarrollo, Banco Mundial, en http://site.resources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1214334_216239/Top10.pdf. Consultado el 20 de junio de 2010.

dossier



Si bien es cierto que en varios países las remesas pueden usarse como un valioso instrumento o respaldo de política macroeconómica, algunos señalan que estas remesas no son más que una ilusión de bienestar (porque permiten adquirir bienes de consumo, salud, comida, vivienda, entre otros) que, no obstante, los gobiernos aprovechan para descargarse de sus responsabilidades en materia de formulación e implementación de políticas públicas. El consumo de no reemplaza la inversión ni la acumulación de capital, indispensables para el desarrollo.

Fuga de cerebros: impactos en la productividad

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde), la fuga de cerebros consiste en la salida de trabajadores calificados, desde su país de origen hacia otros países⁹, en busca de mejores condiciones laborales, mejoramiento de la calidad de vida y acceso a la educación superior. En una investigación del Banco Mundial se señala que,

El desangre de las migraciones no puede cargarse sólo a los países de origen, sino que debe haber una corresponsabilidad con los países de recepción que aprovechan esta mano de obra.

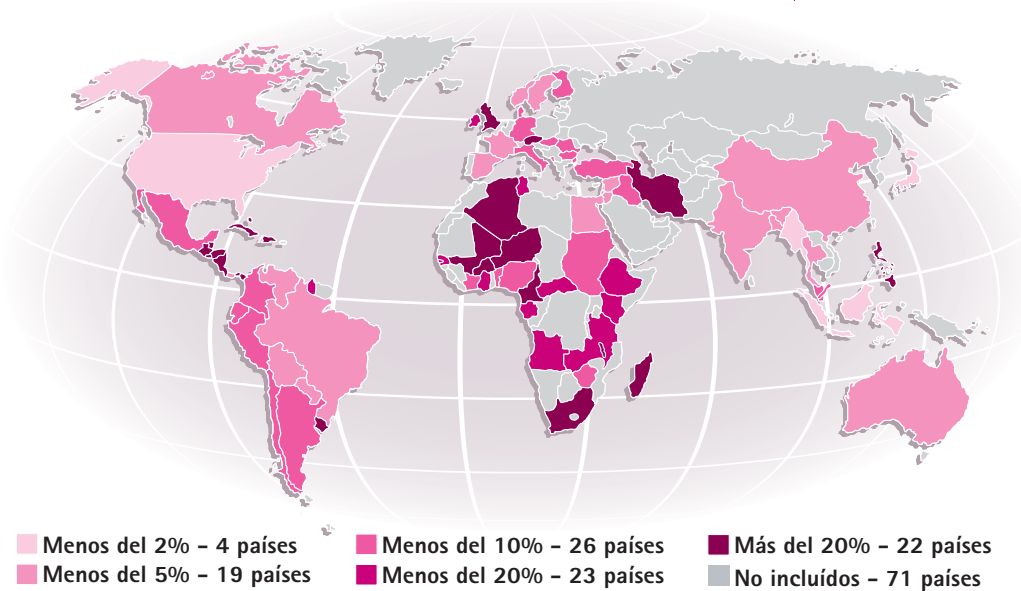
dado el número de graduados universitarios que emigran, algunos no pueden ejercer su profesión en el país de destino. La subutilización de las competencias de los migrantes también se conoce como despilfarro de cerebros.

Colombia es un exportador neto de profesionales. En un estudio del Banco de la República¹⁰ se indica que Colombia es un exportador neto de capital humano (el 5% de su población, que tiene diploma universitario o de posgrado, vive en el exterior).

Esta fuga de cerebros hacia los países de la Oede afecta principalmente y de manera aguda a los países más pobres. En el África Subsahariana la mayoría de los países pierden más del 20% de su población que logra educación superior. Y, por supuesto, América Latina no es ajena a este fenómeno (mapa 1).

Este fenómeno tiene incidencias negativas para el desarrollo de los países de origen, los cuales pierden la inversión que implicó el financiamiento de la educación de sus emigrados. Además, el agotamiento de trabajadores calificados en el país de origen reduce la productividad y el ingreso per cápita, lo que frena el crecimiento económico y amplía la brecha socioeconómica entre países de origen y de destino.

Mapa 1. Porcentaje de migrantes con educación superior en países de la Oede.



Fuente: Base de datos Oede sobre expatriados e inmigrantes, 2004-2005; Cohen y Soto (2001), <http://www.oecd.org/dataoecd/16/47/40265922.pdf>. Consultado el 26 de julio de 2010.

Con todo, la emigración también puede tener efectos positivos para los países emisores. Aumenta las reservas de capital humano, lo que in-

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60

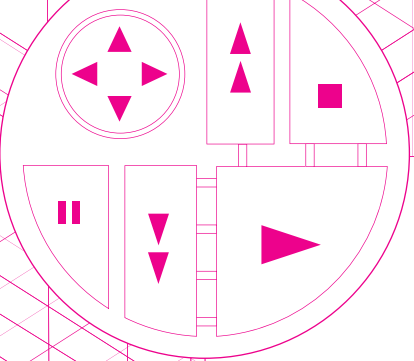


actualidad
76



cultura y sociedad
136





dossier

centiva a mejorar el nivel educativo¹¹; posibilita el aumento del ingreso y, por ende, el ahorro de los emigrados; incrementa la experiencia profesional de los individuos; alivia las presiones laborales internas, y optimiza la prestación de servicios sociales en el país de origen.

La corresponsabilidad

La falta de desarrollo en los países de origen, así como sus consecuencias en términos demográficos, económicos y sociales, genera la migración a países desarrollados. Al mismo tiempo, la demanda de mano de obra impulsa el flujo de candidatos a la emigración, buscando oportunidades laborales y mejores condiciones de vida.

La migración tiene efectos compartidos positivos y negativos para los países de emisión y los de recepción; por tanto, ahora se trabaja sobre la idea de una corresponsabilidad, que lleve a una cooperación entre los países desarrollados y las naciones en vías de desarrollo. El desangre de las migraciones no puede cargarse sólo a los países de origen, sino que debe haber una corresponsabilidad con los países de recepción que aprovechan esta mano de obra.

El codesarrollo es «una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios»¹². Más que la corresponsabilidad como un compromiso del Estado de origen con el de acogida, para que las inversiones de los inmigrantes estén aseguradas y puedan beneficiarse del fruto de su trabajo¹³, también se hace hincapié en el papel del inmigrante como vector de desarrollo en ambos lados.

A pesar de lo interesante del discurso del codesarrollo, es difícil traducirlo en resultados concretos, de modo que resulta ser un pretexto para que las naciones desarrolladas sigan imponiendo sus términos y condiciones en las políticas migratorias. Mientras tanto, en los países de origen escasea la generación de espacios con los sectores públicos y privados, para estudiar propuestas que incentiven la creación de oportunidades laborales en su propio territorio, para disminuir las salidas e incentivar el potencial retorno de los emigrados, mediante programas de asistencia y generación de proyectos de desarrollo comunitario y de turismo¹⁴ que aprovechen en forma productiva los flujos de remesas.

Conclusión

La propuesta es, entonces, que los países de emigración y los de inmigración asuman las responsabilidades jurídicas y políticas e incrementen la formulación de estrategias migratorias que estén concatenadas en uno y otro lado.

La prioridad sería que los países de origen definan legislaciones claras para regular los principales elementos críticos de la migración, como el respaldo a sus emigrantes por medio de programas sociales y de asistencia en busca de mantener y reformar los vínculos entre el país y su diáspora y, eventualmente, lograr su retorno. En realidad, la diáspora es un activo, que aún requiere reconocimiento. ■

A pesar de lo interesante del discurso del codesarrollo, es difícil traducirlo en resultados concretos.

Notas

1. Se entiende por países de emigración o países de origen los países de salida de personas para establecerse en otro lugar, en <http://www.emigracion.us/extranjeria/noticias/que-es-la-emigracion/>. Consultado el 30 de junio de 2010.
2. Se entiende por países de emigración o países de destino aquellos países a donde llegan personas procedentes de otro país o región, en <http://mymares.wordpress.com/%C2%BFque-es-inmigracion/>. Consultado el 30 de junio de 2010.
3. Envío de dinero hecho por una persona (sea persona natural o trabajadora) a sus familias. Tomada de Jorge Torres Zorrilla, «Remesas de inmigrantes y desarrollo económico en Latinoamérica y Asia Pacífico». Documento presentado en la VI Reunión de Redealop, p. 3. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_REDEALAP_2005_16_Torres.pdf. Sin embargo, hay definiciones más limitadas, como la del Banco de la República, que indica que es el envío de dinero de los trabajadores extranjeros. www.banrep.gov/reglamentacion/def_num.html. Consultado el 29 de junio de 2010.
4. J. Martínez Pizarro, «Globalizados, pero restringidos. Un visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos», en *Serie Población y desarrollo*, Bogotá, Naciones Unidas y Cepal, 2005, p. 43.
5. David Khoudour-Castéras, «Políticas públicas y migraciones internacionales: las contradicciones del codesarrollo», *Cuadernos del Cipe*, N.º 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2008, p. 7.
6. World Bank's Migration and Development Brief 11 (November 3, 2009): Migration and Remittance Trends 2009, <http://go.worldbank.org/5YMRROVW80>. Consultado el 30 de junio de 2010.
7. Dato tomado de <http://www.ayudaeficaz.es/Actualidad/Documentos.aspx?Action=1&NewsId=223&PID=423>. Consultado el 30 de junio de 2010.
8. Paul Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía internacional, teoría y política*, 7ª ed., Madrid, Editorial Pearson, 2006, p. 103.
9. Oede, *La migración puede ayudar a la lucha contra la pobreza mundial, según un estudio del Centro de Desarrollo de la Oede*, de Organisation for Economic, Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/4/42172912.pdf>. Consultado el 1º de abril de 2010.
10. Carlos Medina y Christian Posso, «Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home», en *Borradores de Economía*, N.º 572, Bogotá, Banco de la República, en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra572.pdf>. Consultado el 24 de junio de 2010.
11. A.P. Álvarez Montoya, «Brain drain or brain gain? The case of skilled migration and education in Colombia», en David Khoudour-Castéras, *En busca de un nuevo El Dorado: análisis del fenómeno migratorio colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 329-337.
12. Samir Nair, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, París, Ministère des Affaires Etrangères.
13. Alberto Hidalgo Tuñón, *Codesarrollo: aproximación conceptual*, en <http://www.universidad.abierta.org/biblioteca/hidalgocodesarrollo.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2010.
14. «Migración y codesarrollo: una propuesta innovadora», en *Cartillas sobre migración*, N.º 16, 2006, en <http://www.fes-ecuador.org/media/pdf/migracion16.pdf>. Consultado el 23 de junio de 2010.

Bibliografía

- Álvarez Montoya, A.P., «Brain drain or brain gain? The case of skilled migration and education in Colombia», en David Khoudour-Castéras, *En busca de un nuevo El Dorado: análisis del fenómeno migratorio colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 329 - 337.
- Banco Mundial, *Migraciones internacionales y remesas*, en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,contentMDK:20654706~menuPK:1074643~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>. Consultado el 20 de junio de 2010.
- Banco Mundial, *Fuga masiva de cerebros de algunos de los países más pobres del mundo*, en <http://go.worldbank.org/52UWQDHHJO>. Consultado el 20 de junio de 2010.
- Gómez Gil, Carlos, *Explorando nuevas vías para el codesarrollo: el papel del codesarrollo en la cooperación descentralizada*, en http://www.musol.org/ponencias/_codes/Codesarrollo_Carlos_Gomez_Gil.pdf. Consultado el 21 de junio de 2010.
- Hidalgo Tuñón, Alberto, *Codesarrollo: aproximación conceptual*, en <http://www.universidad.abierta.org/biblioteca/hidalgocodesarrollo.pdf>. Consultado el 20 de junio de 2010.
- International Fund for Agricultural Development (Ifad), *Remesas: enviar dinero a casa*, en <http://www.ifad.org/pub/factsheet/remittances/s.pdf>. Consultado el 23 de junio de 2010.
- Khoudour-Castéras, David, «Políticas públicas y migraciones internacionales: las contradicciones del codesarrollo», *Cuadernos del Cipe*, N.º 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.
- Khoudour-Castéras, David, «Migraciones internacionales y desarrollo: el impacto socioeconómico de las remesas en Colombia», *Revista de la Cepal*, vol. 92, 2007.
- Medina, Carlos y Posso, Christian, «Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home», en *Borradores de Economía*, N.º 572, Bogotá, Banco de la República, 2009.
- Nair, Samir, *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*, París, Ministère des Affaires Etrangères, 1997.
- Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, «La fuga de cerebros», *Boletín Económico de ICE*, N.º 2775, 21 de julio al 31 de agosto de 2003.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



INMIGRANTES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS

Entre la resistencia y la adaptación

A los inmigrantes mexicanos se los identifica como un grupo resistente a asimilar la cultura estadounidense; al mismo tiempo, se generan leyes que los discriminan, con efectos exacerbados en su construcción identitaria.

«Si me gustan los *hot cakes*
digo *hello* sin dar la mano,
y aunque pida *ham and eggs*
¡primero soy mexicano!
No le llamen "lonche" a un taco,
ni "boy" le diga al chamaco, no se "apoche" mi paisano
arrodílese al dios Baco
y grite como un hermano:
¡primero soy mexicano!».
(fragmento de la canción *¡Primero soy mexicano!*,
Joaquín Perdave, 1950)

dossier

**JULIANA MARGARITA
CARDONA**

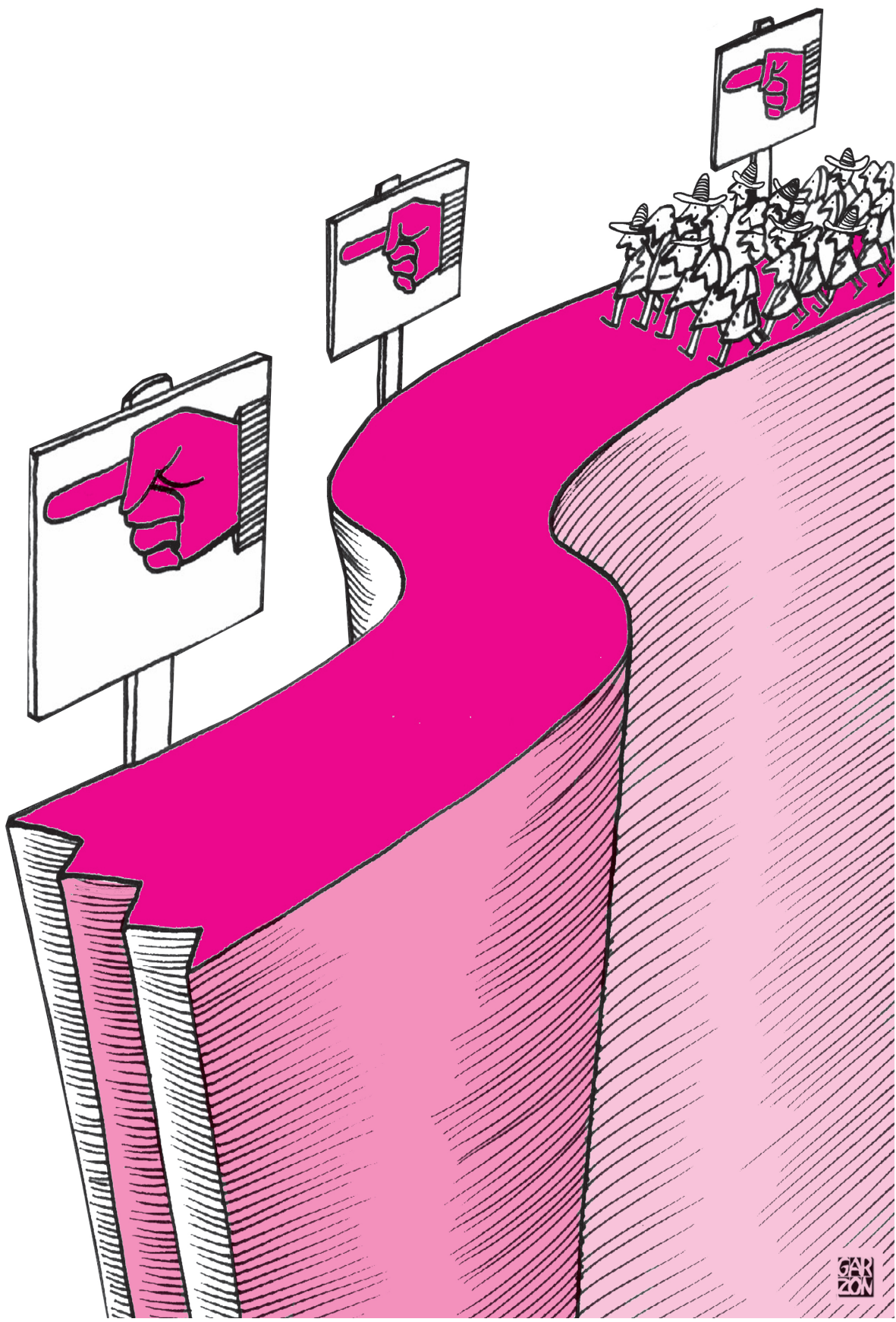
Estudiante
Promoción XII
Maestría en Asuntos
Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
julianamargaritacardona@gmail.com

SONIA ENRÍQUEZ GUZMÁN

Estudiante
Promoción XII
Maestría en Asuntos
Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
seg160@gmail.com

A lo largo del presente artículo se revisan los procesos culturales asociados a la inmigración hispana, particularmente la mexicana, en Estados Unidos. Se examina cómo se usan los referentes identitarios de las comunidades de inmigrantes para justificar los discursos antiinmigración de algunos grupos y, al mismo tiempo, para reivindicar la condición de migrante.

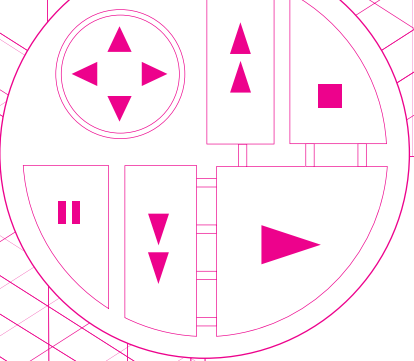
Samuel Huntington¹ sugiere que las prácticas culturales de los migrantes mexicanos y su apego a lo que constituye la identidad mexicana limitan la adaptación de esta comunidad a la cultura y *modus vivendi* en la sociedad estadounidense². Además, este politólogo argumenta que el mantenimiento de sus tradiciones culturales tiende a fracturar la identidad nacional estadounidense. Así se corre el riesgo de olvidar los valores fundacionales anglosajones, que contribuyeron a formar Estados Unidos y el «sueño americano».



dossier



GARZON



dossier

Tales ideas sustentan las leyes antiinmigración que se han aprobado en este país, como la Ley SB 1070, las cuales crean situaciones en las que el criterio racial podría ser determinante para su aplicación. Este tipo de legislación dificulta aún más la integración de las personas inmigrantes en la sociedad de recepción.

¿Amenaza mexicana?

Para Huntington, la inmigración mexicana es una amenaza, ya que sus características socioeconómicas y culturales entran en conflicto con el resto de la sociedad porque llegan con menores niveles de cualificación, porque no hablan inglés y porque representan una competencia para el acceso de los nacionales a las plazas de empleo. Otra lectura de estas características evidencia la falta de integración de las comunidades mexicanas que llegan a Estados Unidos. Más que características inherentes a la población mexicana, se trata de un problema de acceso y de oportunidades en el país receptor.

El principal argumento que expone Huntington para señalar el peligro de la inmigración mexicana es el idioma, pues conservar el español como lengua primaria y mantener su enseñanza para las nuevas generaciones pone en peligro la lengua inglesa, que es el idioma oficial de Estados Unidos. Además, advierte que al oficializar el bilingüismo, la expansión de la cultura hispana se torna inminente. En contraposición, el escritor mexicano Carlos Fuentes se pregunta si la universalización del inglés revela una silenciosa invasión norteamericana del mundo entero, y en ese orden de ideas se vuelve a cuestionar si mexicanos, chilenos, franceses, egipcios, japoneses e hindúes tendríamos la justificación para prohibir que se hablase inglés en nuestros respectivos países. El escritor alerta sobre «la estigmatización de la lengua castellana como factor de división subversiva»³.

Otro de los temores de este politólogo es la concentración de mexicanos en determinados territorios, lo que podría generar pequeños emporios económicos y fortalecer con ellos su representación política, otorgándoles la entrada en esferas de poder.

A continuación se presenta información estadística que evidencia el problema de oportunidades al cual se enfrentan los hispanos en comparación con el resto de la población, no hispana, en el estado de Arizona, para el año 2008. Los datos indican que los hispanos son quienes menos ganan y, por ende, quienes presentan más altos índices de pobreza. Es más, los extranjeros de origen hispano tienen menos opciones que los hispanos nacidos en Estados Unidos (tabla 1).

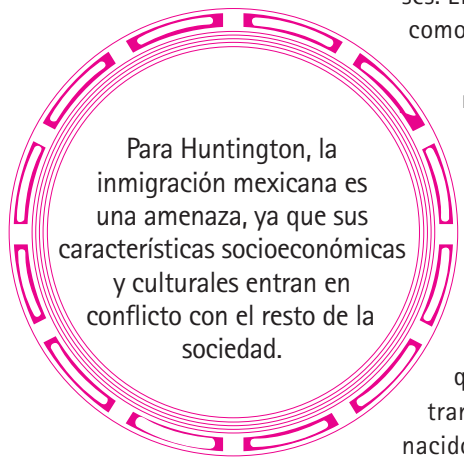


Tabla 1. Estado de Arizona. Características socioeconómicas de la población, 2008

	Población total	Hispanos ⁴		
		Todos	Nacidos	Extranjeros
Mediana de ganancia personal anual desde los 16 años con ganancia (en dólares)	\$29.126	\$22.405	\$24.441	\$20.368
Número de personas en condición de pobreza ⁵	923.000	460.000	289.000	171.000

Fuente: Tabla tomada de *The Pew Hispanic Center web page*. http://pewhispanic.org/states/pdf/AZ_08.pdf. Consultado el 20 de junio de 2010.

Efecto perverso

En términos generales, los mexicanos mantienen casi intacto el sentido de pertenencia con su país de origen y un deseo de volver⁶. Se afirma que más allá de las dificultades económicas, el principal obstáculo a la hora de integrarse se relaciona con el hecho de dejar atrás sus costumbres, representaciones, espacios de interacción y referentes de identidad cultural⁷.

En efecto, los mexicanos mantienen sus tradiciones para hacer más familiar el lugar donde habitan; además, la agrupación y la asociación generan expresiones culturales que les permiten tener vivas sus tradiciones, es lo que Huntington considera un factor negativo para el fortalecimiento de la unidad de la nación. Por el contrario, para Fuentes⁸ las expresiones artísticas tradicionales forman parte de un proceso de resistencia que reafirma su identidad. La banda de *rock* mexicana Molotov lo ilustra en su canción *Frijolero*⁹.

Además, cabe destacar que el estatus migratorio cumple un papel decisivo al facilitar o impedir la adaptación porque en el imaginario popular se genera una relación entre ilegalidad y criminalidad, la cual acaba de

«Tuvieras tú que esquivar las balas, de unos cuantos gringos rancheros, te seguirán diciendo: bueno para nada, espalda mojada».

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

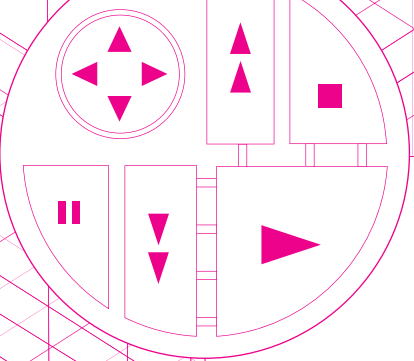


contraseña
132



cultura y sociedad
136





dossier

Para hacer frente a las políticas y leyes promovidas por los que se resisten a aceptar la inmigración, los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos se fortalecen como comunidad y se empoderan.

formalizarse en la Ley Arizona. Entonces, al criminalizar a los inmigrantes irregulares «quedan convertidos en personas indeseables, que deben ser apresadas y deportadas en el mejor de los casos»¹⁰, como lo señala Rafael Pérez-Taylor.

Conclusión

Al analizar lo que está sucediendo con la Ley SB 1070, se encuentra que si bien tiene posibilidades de lograr la disminución esperada de la inmigración irregular, también exacerba la resistencia y descubre la otra cara del problema: la ausencia de la integración de los inmigrantes y sus descendientes en el país de recepción; por tanto, la poca o nula integración acrecienta los problemas socioeconómicos, señalados a menudo como características negativas de los inmigrantes. En realidad, no son un problema de los individuos sino que evidencian la falta de políticas públicas que posibiliten una mejor integración de los flujos migratorios.

Con este tipo de medidas, lógicamente se promueve un acercamiento de quienes son víctimas de segregación *de facto*. Para hacer frente a las políticas y leyes promovidas por los que se resisten a aceptar la inmigración, los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos se fortalecen como comunidad y se empoderan. ■

Notas

1. Samuel Huntington (1927 - 2008). Político estadounidense, director del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard. Fue miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, la comisión de relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Una de sus obras más famosas es *Choque de civilizaciones*.
 2. Samuel Huntington, «The Hispanic Challenge», en <http://www.foreignpolicy.com>, marzo-abril de 2004. Consultado en junio de 2010.
 3. Carlos Fuentes, «El racista enmascarado», en http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=242. Consultado el 11 de abril de 2010.
 4. Los datos del Pew Hispanic Center se basan en la oficina de censo de Estados Unidos, la cual considera que a la categoría de hispano pertenecen aquellas personas que se definen como tal. A grandes rasgos, incluye a todos los países de Centroamérica y Suramérica, y en términos generales a los países hispanohablantes. En esta tabla se introduce una discriminación entre los hispanos nacidos en Estados Unidos y los nacidos en el extranjero.
 5. La pobreza se define por la relación entre ingreso per cápita y número de habitantes de un hogar, en comparación con los índices establecidos por la Administración de Seguridad Social de Estados Unidos. Se trata, entonces, de una medida de pobreza relativa.
 6. Reflexiones hechas con base en los planteamientos de Raúl Delgado, en *La migración mexicana hacia Estados Unidos a la luz de la integración económica regional: nuevo dinamismo y paradojas*. En <http://www.revistatheoimai.unq.edu.ar/numero14/ArtWise.pdf>, Unam, 2006. Consultado el 10 de abril de 2010.
 7. «Identidad cultural se define en términos de una cultura compartida, una especie de "naturaleza precisa" de carácter colectivo común a un pueblo con una historia y unos ancestros compartidos y que oculta en su interior las muchas otras —naturalezas— impuestas más superficialmente o artificialmente», en Stuart Hall, "Identidad cultural y diáspora", en *Pensar en los intersticios*, Bogotá, Pensar, 1999, p 133.
 8. «El racista enmascarado», en http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=242. Consultado el 10 de abril de 2010.
 9. Molotov, Corte seis, 6, *Frijolero*, álbum *Dance and dense denso*, 2003.
- «Podrás imaginarte desde afuera, / ser un mexicano cruzando la frontera, / Pensando en tu familia mientras que pasas / Dejando todo lo que conoces atrás. / Si tuvieras tú que esquivar las balas / De unos cuantos gringos rancheros / Les seguirás diciendo *good for nothing wetback?* / Si tuvieras tú que empezar de cero. / *now why don't you look down?* / to where your feet is planted / That U.S. soil that makes

you take shit for granted / If not for Santa Ana, just to let you know / That where your feet are planted would be Mexico/ Correcto!.

Traducción libre de las autoras: « ¿les seguirás diciendo: bueno para nada, espalda mojada? / Si tuvieras tú que empezar de cero. / ahora ¿por qué no miras lo que pisas? / Dónde tienes los pies / Esa tierra estadounidense que te hace comer mierda de seguro / Si no por Santa Ana, sólo para dejarte saber / Que donde tus pies están plantados sería México / ¡Correcto!».

10: Rafael Pérez-Taylor, «Fronteras reales, fronteras imaginarias», en Miguel Olmos, *Antropología de las fronteras*, México, Porrúa, 2007, p. 66.

Bibliografía

- Bonfil Batalla, Guillermo, *Simbiosis de culturas, los inmigrantes y su cultura en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Brettelle, C. y Hollifield, J., «Migration theory. Talking across disciplines», *Migration Theory*, Londres, Routledge, 2000.
- Cáceres, C.T., «Aspectos identitarios de los inmigrantes colombianos en París», en David Khoudour-Castéras, (ed.), *En busca de un nuevo El Dorado. Análisis del fenómeno migratorio colombiano*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Cruz, Adriana, «Migración internacional, cultura e identidad zapoteca», en Miguel Olmos, *Antropología de las fronteras*, México, Porrúa, 2007, p. 93.
- Duany, J., «Nación, migración, identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico», *Nueva Sociedad*, N° 178, 2001, en http://www.nuso.org/upload/articulos/3042_1.pdf. Consultado en el mes de abril.
- Fuentes, Carlos, *El racista enmascarado*, en www.aulaintercultural.org. Consultado el 11 de abril de 2010.
- Hall, Stuart, «Identidad cultural y diáspora», *Pensar los intersticios*, Bogotá, Pensar, 1999, p. 133.
- Huntington, Samuel, «The Hispanic Challenge», en *Foreign Policy*, marzo-abril de 2004, en <http://www.foreignpolicy.com>.
- Langley, Lester D., *MexAmérica: dos países, un futuro*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 267.
- Pérez - Taylor, Rafael, «Fronteras reales, fronteras imaginarias», en Miguel Olmos, *Antropología de las fronteras*, México, Porrúa, 2007, p. 66.
- Pew Hispanic Center, *Characteristics of the Population in Arizona, by Race, Ethnicity and Nativity: 2008*, en http://pewhispanic.org/states/pdf/AZ_08.pdf. Consultado en el mes de junio de 2010.
- Smith, A.D., «El fundamento étnico de la identidad nacional», en Anthony D., Smith, *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial, 1997, pp. 17-39.

contenido
I



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Fuente de candentes polémicas

La Ley SB 1070 aborda la inmigración irregular en el estado de Arizona. La legislación, que criminaliza al indocumentado y a quien lo ayude, causa polémica y amenaza con extenderse a otros estados del país del norte.

Cada año, millones de personas intentan ingresar clandestinamente a Estados Unidos; algunos lo logran, pero muchos de ellos mueren en el intento¹. Ante el temor de una llegada masiva de inmigrantes, las políticas de asimilación son cada vez más selectivas, las medidas para combatir este fenómeno se extreman hasta la represión y atravesar la frontera se convierte en una cuestión de vida o muerte. Los irregulares se transforman en criminales despojados de sus derechos fundamentales.

En el mundo globalizado se presenta una contradicción con la Declaración Universal de los Derechos Humanos porque la ciudadanía se convierte en factor de discriminación, esto es, se establecen categorías que posibilitan o impiden el respeto a los derechos fundamentales. Así, se abre la posibilidad a la segregación, la estigmatización y la vulneración de ciertos grupos poblacionales, entre los cuales los inmigrantes son uno de los más relevantes.

El gran debate en cuanto a políticas migratorias tuvo una nueva arista el 13 de junio pasado, cuando la Asamblea Legislativa del estado de Arizona aprobó la Ley SB 1070, que promueve cero tolerancia para la inmigración irregular. La iniciativa del senador republicano Russell Pearce, firmada por la gobernadora Jan Brewer, convierte a los indocumentados en criminales².

Esta ley marca el comienzo de una nueva era, en la que el respeto a los derechos ciudadanos de los nacionales pasa al primer plano frente a los derechos humanos de los inmigrantes. Con esta medida se pretende detener el constante ingreso de indocumentados a ese estado, donde la situación se agrava y el debate se expande a otros estados y países; de hecho, el presidente Barack Obama ha expresado, como individuo y como jefe de gobierno, su desacuerdo con la iniciativa.

De tierra prometida a...

Estados Unidos ha sido el primer país de recepción de inmigrantes desde su fundación. No puede hablarse de grupos específicos que se trasladan al

dossier

ESTHER REBOLLO
estherrebollo@hotmail.com
y erebollo@efe.com

CARLOS ARAQUE
carlosmanuelaraque@hotmail.com
Estudiantes
Promoción XII
Maestría en Asuntos Internacionales
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales

territorio estadounidense, ya que en realidad hay oleadas de distintas nacionalidades, profesiones y niveles de formación, como trabajadores, intelectuales, artistas y científicos que buscan el sueño americano. A pesar de la diversidad de los flujos migratorios, la población de origen hispano representará el 25% de la total del país en 2025³.

En este orden de ideas, se tendería a considerar que como nación desarrollada existe un sistema migratorio de largo alcance, con políticas y normas claras respecto a la migración, pero la realidad no es así: el sistema federal no responde a las preocupaciones y prioridades locales. Entonces, estados como Arizona proponen opciones en respuesta a las dinámicas internas y escenarios migratorios particulares. Si bien la Constitución estadounidense autoriza a los estados a legislar al respecto, cada uno debe velar por la integridad de lo ya consagrado. Básicamente, la Carta Magna da vía libre a cada estado para que promulgue leyes, siempre y cuando no estén en contravía de las normas federales.

De hecho, tanto para el estado federal como para cada uno de los estados de la unión ha sido complejo construir una reforma migratoria lo suficientemente clara y amplia para abarcar su realidad. Si bien se han hecho algunos intentos locales, Arizona es el primer estado que tomó la iniciativa y planteó una contundente decisión para desincentivar la inmigración irregular. De inmediato surgieron posiciones encontradas desde distintos sectores de la sociedad como asociaciones de migrantes, iglesias, intelectuales, organizaciones no gubernamentales o grupos económicos. Tanto unos como otros reconocen que es indispensable trabajar en una reforma migratoria.

¿Por qué Arizona?

La ciudad de Phoenix es la capital de Arizona, que tiene un área de 295 mil kilómetros cuadrados y una frontera común con México de 265 kilómetros en el desierto. Este territorio fue parte de México hasta 1851. Es uno de los estados más ricos del país. Su economía se nutre de la industria manufacturera aeroespacial, biotecnología y tecnologías de la información, así como de la agricultura, turismo y construcción. La mitad del suelo está dedicada a actividades agropecuarias, que se caracterizan por requerir gran cantidad de mano de obra no calificada y barata.

Por su ubicación geográfica, Arizona, junto con los estados de Texas, Nuevo México y California, es receptor inmediato de los flujos migratorios provenientes no sólo de México sino de distintas regiones del mundo que llegan a la frontera sur para entrar a territorio estadounidense. En muchas ocasiones, los inmigrantes no sólo los usan como puertas de entrada sino que se establecen. Antes el preferido era California, pero obtuvo por parte del estado federal una respuesta a los grandes flujos migratorios mediante la construcción de un muro físico para detener a los migrantes. En consecuencia, las rutas se modificaron y se privilegió la entrada por una frontera más permeable, como la de Arizona. Esta dinámica es claramente apreciable en las estadísticas demográficas de dicho estado, donde los hispanos —mexicanos en su inmensa mayoría— explican gran parte del crecimiento demográfico entre el año 2000 y el 2009 (gráficos 1 y 2).

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

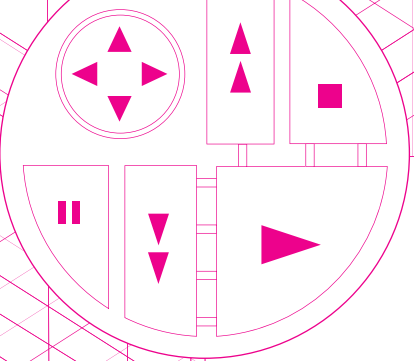


contraseña
132



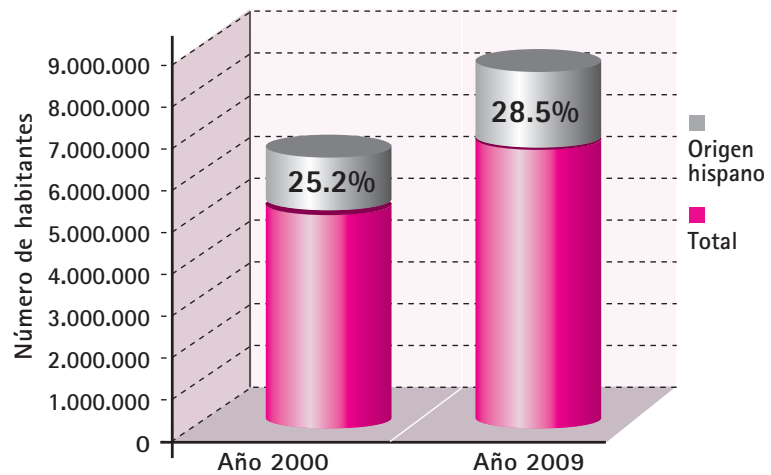
cultura y sociedad
136





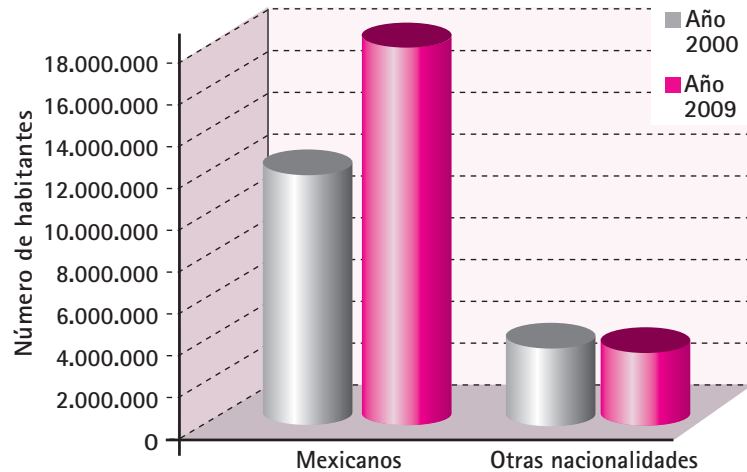
dossier

Gráfico 1. Población del estado de Arizona.



*En el censo las personas se reconocían como hispanas o latinas, autodefinición cuya raíz podría ser por nacionalidad, país de nacimiento o herencia cultural. No es una raza.
Fuente: U.S. Census Bureau. <http://www.census.gov/>. Consultado el 4 de agosto de 2010.

Gráfico 2. Prevalencia de población de origen mexicano sobre otros hispanos en Arizona.



Fuente: U.S. Census Bureau. <http://www.census.gov/>. Consultado el 4 de agosto de 2010.

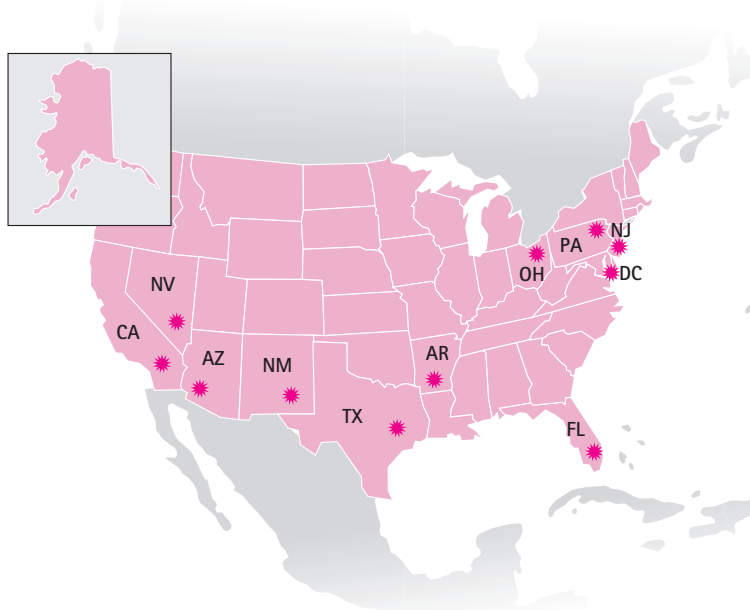
Las circunstancias señaladas, y el hecho que, entre los años 2000 y 2009 se incrementara en un 42% la población irregular hasta un estimado de 460.000 personas⁴, permiten explicar por qué Arizona se convirtió en el laboratorio perfecto para sacar adelante la Ley SB 1070, que durante su trámite se trabajó como Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act⁵. Esta es la normativa más dura que se ha promulga-

A pesar de la diversidad de los flujos migratorios, la población de origen hispano representará el 25% de la total del país en 2025.

do en Estados Unidos contra la inmigración irregular y que obliga a las autoridades a cumplir a cabalidad las normas federales de inmigración.

La expedición de esta normativa reveló lo que otros estados también estaban considerando. Arkansas, California, Maryland, Nevada, Nueva Jersey, Ohio, Pensilvania, Texas y Nuevo México ya empezaron a estudiar posibles adaptaciones de la ley (mapa 1).

Mapa1. Estados que buscan copiar la SB1070 en Estados Unidos.



Fuente: Realizado por los autores.

Los peligros de la ley

Los opositores de la ley han solicitado al Congreso estadounidense derogarla, en razón de que es discriminatoria e injusta, como lo hizo el presidente mexicano, Felipe Calderón. El Partido de Acción Nacional⁶ (PAN) consideró que éste es «un mensaje contradictorio al mundo en el sentido de que por un lado fueron capaces de elegir como su presidente a un hombre de raza afroamericana, pero por otro permiten que un estado de la unión americana apruebe una ley digna de la época de la esclavitud y el racismo contra las minorías de color (...). Los trabajadores mexicanos no van a Estados Unidos a cometer crímenes, no van a quitarles el pan a los norteamericanos, sino que más bien van a sumarse a la fuerza laboral básica de aquella nación, al igual que los nativos de otros pueblos latinoamericanos y de otros continentes»⁷.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

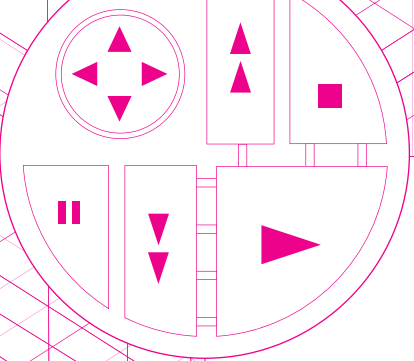


contraseña
132



cultura y sociedad
136





dossier

La crítica también viene por la inconstitucionalidad de la norma, argumento que privilegia al estado federal en su demanda contra Arizona. «Hay indignación, el nivel de entendimiento legal y humano de los creadores de esta ley es mínimo, crea pánico y un ambiente de temor porque tiene efectos de perfil racial y eso es inconstitucional»⁸, dice Carlos Pereira, director ejecutivo del Centro de Orientación al Inmigrante de Miami.

De un modo similar se pronunció un portavoz del Center for American Progress⁹, al anotar que «las leyes inmigratorias son responsabilidad del gobierno federal. La Ley Arizona viola los derechos civiles de las personas con base en su raza, no sólo de inmigrantes indocumentados, sino también de inmigrantes legales y ciudadanos latinos de toda raza»¹⁰.

Por su parte, Amnistía Internacional pidió derogar la norma y solicitó salvaguardas, como garantías procesales para los deportados. Según esta organización no gubernamental, «el derecho fundamental a la libertad y a la protección contra detenciones arbitrarias es un derecho humano universal que se aplica a los migrantes, independientemente de su estado y está consagrado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que Estados Unidos firmó y ratificó»¹¹.

Llamado al debate

Una vez que se aprobó la ley en el Congreso de Arizona, el debate se intensificó en todo el territorio estadounidense y el gobierno federal, en un intento de conciliación, respondió favorablemente a la solicitud de incrementar la seguridad fronteriza. Para ello se aprobó el envío de 1200 nuevos miembros de la Guardia Nacional a la frontera¹². La insuficiencia de este tipo de medidas es la principal fuente de preocupación para los arizonenses y uno de los argumentos centrales de quienes defienden esta norma. Además, un hecho que no se puede dejar de lado es la guerra contra el narcotráfico que se libra en la frontera con México, lo que influye en la oposición a la inmigración hispana.

El debate sigue abierto. Al cierre de esta edición, Arizona se apresuraba a aplicar la ley. Diferentes organizaciones de la sociedad civil hacían lobby en las instancias gubernamentales para detener la medida y el gobierno federal ya había interpuesto una demanda. En vísperas de la entrada en vigor, la jueza Susan Bolton suspendió los artículos más polémicos con el argumento de que podrían impedir la labor del gobierno federal, porque suponían riesgos de discriminación y la apropiación de competencias judiciales por la policía, como la decisión de deportación, ahora en manos de los jueces. Mientras el proceso no ha hecho más que escalar y amenaza con llegar a la Corte Suprema, esa decisión envió una señal a los estados que planeaban seguir el ejemplo de Arizona por lo costoso que podría ser para ellos enfrentarse a Washington.

La luz de la esperanza está en una reciente encuesta de Lake Research Partners y Public Opinion Strategy: un 57% de los estadounidenses está a favor de poner en la agenda política la reforma migratoria y sólo 18% se opone a que el tema sea una prioridad¹³. ■

Tanto para el estado federal como para cada uno de los estados de la unión, ha sido complejo construir una reforma migratoria lo suficientemente clara y amplia para abarcar su realidad.

Notas

1. «Crisis en la frontera, un asunto de vida y a veces hasta de muerte», *Aol Noticias.com*, en <http://noticias.aol.com/2010/06/10/crisis-frontera-asunto-vida-y-muerte/>. Consultado el 22 de junio de 2010.
2. Ver artículo de Suzanne d'Anglejan sobre este mismo tema en la presente edición de la revista *Zero*.
3. Sergio Plaza Cerezo, «El mercado hispano de Estados Unidos», *Boletín Económico de Ice*, 2650, 2000, pp. 39-40, [versión electrónica], en http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2650_3949_3285D46054FFAEA43903D91AAFE46E99.pdf. Consultado el 4 de agosto de 2010.
4. «Estimates of Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009», Department of Homeland Security, en www.dhs.gov/library/assests/statistics/publications/ois_ill_p_2009.pdf. Consultado el 4 de agosto de 2010.
5. La traducción libre de los autores sería «Ley de refuerzo a nuestra aplicación de la ley y de vecindarios seguros», Senate Bill 1070, Arizona State Legislature, en <http://www.azleg.gov/FormatDocument.asp?inDoc=/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.html>. Consultado el 22 de junio de 2010.
6. El PAN es un partido de centroderecha que se autodenomina humanista. Actualmente está en el poder con el presidente Felipe Calderón. Además, tiene las gobernaciones en los estados de Sinaloa, Baja California, Jalisco, Guanajuato, Morelos, Sonora, Oaxaca, Puebla y Nuevo León.
7. «Coberturas», *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/coberturas/esp305.html>. Consultado el 23 de junio de 2010.
8. Entrevista realizada por los autores el 19 de junio de 2010.
9. Centro de pensamiento estadounidense de tendencia progresista que propende al mejoramiento de la calidad de vida mediante el abordaje de temas como el crecimiento económico, la salud, la educación y la inmigración. Ampliar en <http://www.americanprogress.org>.
10. Entrevista a Vanessa Cárdenas, del Center for American Progress, realizada por los autores de este artículo, el 22 de junio de 2010.
11. «Conago prepara pronunciamiento contra Ley de Arizona», SDP Noticias.com, en <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/estados/2010/04/27/28/1034649>. Consultado el 22 de junio de 2010.
12. «La Guardia Nacional concluirá su llegada a la frontera en septiembre», CNN México, en <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/08/02/la-guardia-nacional-concluire-su-llegada-a-la-frontera-en-septiembre>. Consultado el 4 de agosto de 2010.
13. «A favor de reforma migratoria, 57% en EU», *El Universal*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/682936.html>. Consultado el 23 de junio de 2010.

Bibliografía

- Arizona State Legislature, en <http://www.azleg.gov>. Consultado el 22 de junio de 2010.
- Chishti, Muzaffar y Bergeron, Claire, «Political considerations surround decision to deploy National Guard to Southwest Border», *Migration Policy Institute*, en <http://www.migrationinformation.org/USfocus>. Consultado el 23 de junio de 2010.
- CNN México, «Los estadounidenses apoyan más seguridad y deportaciones de emigrantes», en <http://mexico.cnn.com/mundo/2010/05/26>. Consultado el 23 de junio de 2010.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, artículos 9, 13, 14 y 28.
- *El Universal*, «A favor de reforma migratoria, 57% en EU», en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/682936.html>. Consultado el 23 de junio de 2010.
- Huntington, Samuel, «The Hispanic Challenge», *Foreign Policy*, marzo -abril de 2004.
- Pew Hispanic Center, «Hispanics and Arizona's New Immigration Law», en <http://pewhispanic.org>. Consultado el 23 de junio de 2010.
- SDP Noticias, *Conago prepara pronunciamiento contra Ley de Arizona* [versión electrónica], en <http://sdpnoticias.com/sdp>. Consultado el 22 de junio de 2010.
- U.S. Census Bureau, en <http://factfinder.census.gov/home>. Consultado el 22 de junio de 2010.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Esquiva democracia

La autora hace un balance de lo que significó para la democracia colombiana el proceso electoral pasado y plantea que la ausencia de oposición reconfirma la fragilidad de nuestro régimen.

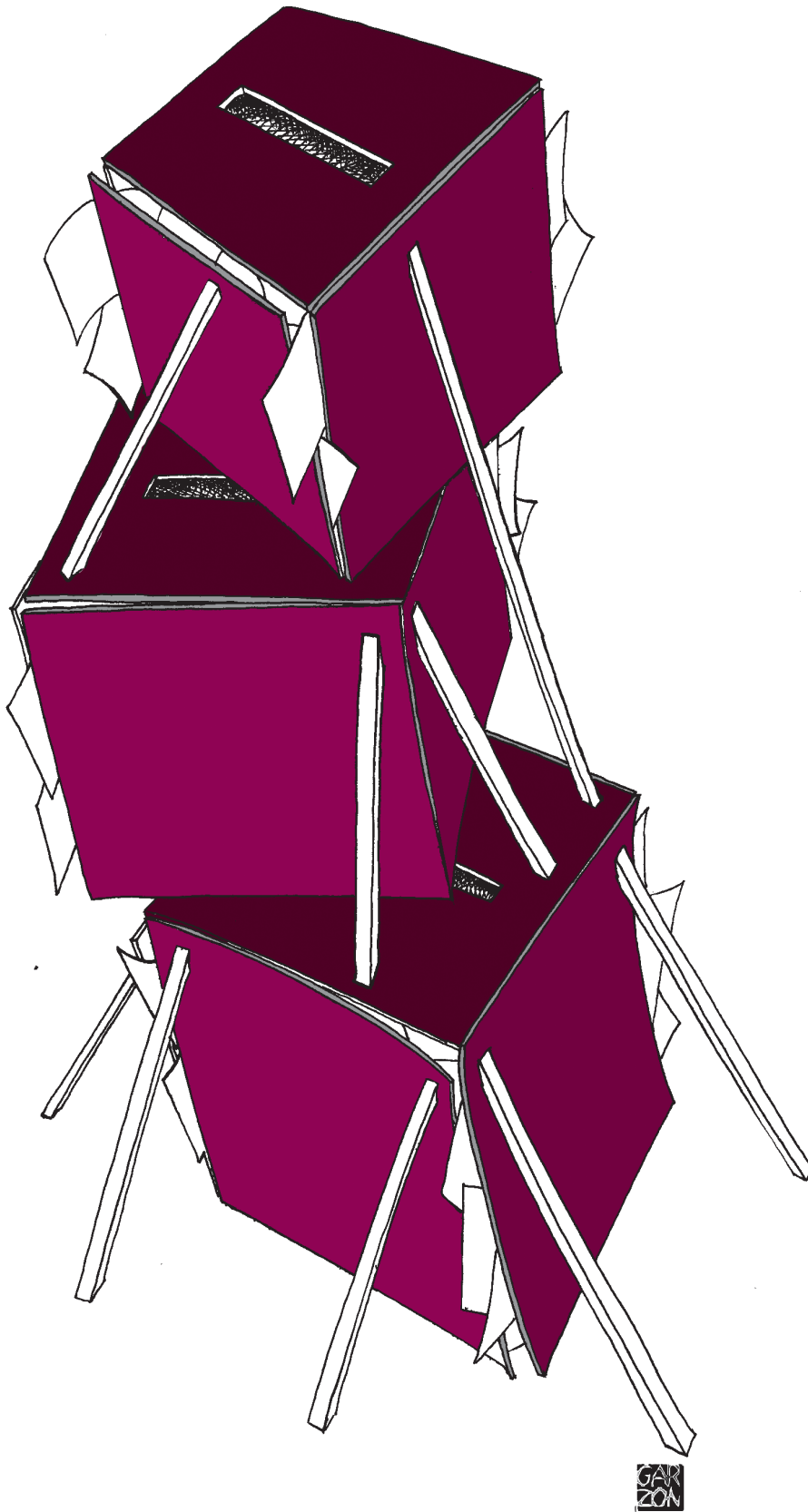
Se pensó que el fracaso de una segunda reelección del presidente Álvaro Uribe despejaría el camino de la democracia en Colombia; que la solidez de los programas que los candidatos ofrecieron en la pasada campaña anunciaba el nacimiento de un pluripartidismo, tras largas décadas de monopolio de la política por los núcleos más conservadores de la sociedad; que, catapultada la rebelión de los colombianos contra la corrupción, liderada por el Partido Verde, se consolidaría el campo de la oposición. El vertiginoso desarrollo de los hechos sugiere, sin embargo, que todo aquello es ilusión; que la construcción de la democracia, en este país, sigue tapizada de obstáculos.

El embrión de pluripartidismo fue flor de un día. Pronto se rindió al abrazo de una hegemonía ancestral, cuya cuna fue la coalición bipartidista del Frente Nacional. En los dos gobiernos de Uribe se resolvió después como unanimismo autoritario alrededor de un caudillo. Y hoy resulta rebautizada como proyecto de unidad nacional.

En el campo de la oposición, se esperaba que los verdes llenaran el vacío que el liberalismo dejaba con su regreso al redil, ignorado y famélico como se vio al cabo de ocho años de crítica a los desafueros de un régimen diestro en desconceptuar al disidente. Pero el movimiento verde no querrá ser oposición, como lo han manifestado sus dirigentes en todos los tonos. Enrique Peñalosa declaró que situarse en la oposición sería sacrificar su vocación de poder. Como si poder no fuera ya el pronunciamiento masivo de medio país contra el «todo vale», contra el clientelismo por sí mismo y ahora al servicio de las mafias.

¿Apasionada insubordinación?

Los verdes tampoco podrán ser oposición, pues no se ofrecerán como alternativa de gobierno. *Grosso modo*, su modelo económico y de política social es el mismo que regirá en el gobierno de Juan Manuel Santos. Su programa no parece orientado a cambiar las condiciones que originan la



contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

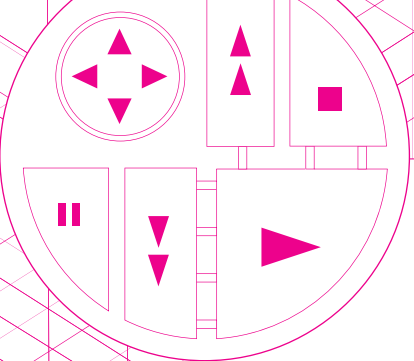


contraseña
132



cultura y sociedad
136





coyuntura

Los verdes podrían quedarse sin bandera, sin terreno de juego propio. Hasta sus acciones de control político podrían ahogarse si Santos enfrenta las crudezas más rudas de la venalidad y el abuso del poder.

pobreza y las desigualdades que han coronado a Colombia como campeona continental en desempleo, concentración de la riqueza y desigualdad en el ingreso. La apasionada insubordinación de media Colombia contra la corrupción y la ilegalidad amenaza también con acallarse, cooptada por un viraje del nuevo gobierno hacia el respeto de los derechos humanos y un mayor control sobre la contratación pública. Ya el nuevo mandatario anunció una iniciativa de ley que elimine la prescripción de delitos contra el erario público.

Así las cosas, los verdes podrían quedarse sin bandera, sin terreno de juego propio. Hasta sus acciones de control político podrían ahogarse si Santos enfrenta las crudezas más rudas de la venalidad y el abuso de poder. Sin partido, sin estrategias e ideas que le den identidad política, confiada su práctica a una oposición casuística, de ocasión, desplazado del centro hacia la nada por el propio Santos, el movimiento verde corre el riesgo de desaparecer. Destino de tantos movimientos de opinión que surgen al calor de una coyuntura, acicateados por el primer motivo que los interpele, sea de izquierda o de derecha. Vigorosos, sí, pero episódicos.

Permanecería en la oposición un grupo de meritorios dirigentes liberales que no migraron hacia la coalición de gobierno. Cecilia López, verbigracia, ha brillado por su cuestionamiento siempre documentado del modelo económico y social del gobierno, formulando contrapropuestas a las políticas agraria, laboral y de salud. Juan Fernando Cristo se batió contra la aplicación parcializada de la Ley de Justicia y Paz, y propuso una ley de víctimas que las mayorías uribistas se dieron el lujo de aplastar en el Congreso.

Difícil cohabitación

La única fuerza de oposición organizada en partido es el Polo Democrático Alternativo (PDA). Pero este PDA es una juntura de organizaciones disímiles, matrimonio desavenido que hace metástasis y más temprano que tarde podría reventarse. Difícil cohabitación de cuatro izquierdas con más diferencias que afinidades: una izquierda conservadora y dogmática; otra, moderna, más abierta a la democracia contemporánea, que lidera Gustavo Petro; una reminiscencia de la vieja Anapo, y una corriente «pragmática» que acompaña la preeminencia anapista en la administración distrital.

A los conflictos internos por concepciones encontradas sobre política de alianzas, por ejemplo, se suman hoy discrepancias sobre la administración de la capital del país. Motivo de desavenencias internas han sido, en particular, la ineficiencia y la corrupción que parecen haberse apoderado de la alcaldía de Samuel Moreno Rojas y comprometen el futuro político del Polo.

El choque más reciente en el Polo se produjo a raíz de la desautorización de sus directivos al excandidato Gustavo Petro por comprometer al presidente electo en un amplio debate nacional acerca de políticas sobre el agua, restitución de tierras a los desplazados y protección a las víctimas del conflicto armado. Petro forzó la consideración de problemas vertebrales de Colombia —que fueron nú-

cleo de su campaña electoral— como temas de controversia pública en la agenda del nuevo gobierno, pero otros dirigentes del partido interpretaron esta acción como una claudicación con sabor a componenda. A decir verdad, la oposición que Petro inició evoca el estilo de la que se ejerce en las democracias maduras. Se divorcia, pues, de la llamada oposición «reflexiva» que practicaron por largo tiempo las «divisiones creadoras» de los partidos del Frente Nacional. Tampoco será la oposición reactiva del que espera pasivamente a que el gobierno se equivoque, ni tampoco la obstruccionista para maniatarlo a falta de contrapropuestas.

Como se ve, la relación de fuerzas que vuelve a configurarse en Colombia entre los campos del poder y la oposición reconfirma la fragilidad de nuestra democracia: mientras la oposición se debilita, el poder se recompone en una coalición avasalladora de centro-derecha. Si bien ésta intentará contener la corrupción, erradicar los falsos positivos y restablecer la independencia de los poderes públicos, actuará, sin duda, como aplanadora. Muchos verdes verán frustrada su esperanza, buscarán otras toldas para hacer política o alguna propuesta movilizadora del caudillo de turno. El PDA se perfila como centro de la oposición, protagonista de primera línea en la controversia pública (si no embozala a un líder como Petro), pero padece trance permanente de disolución. Sigue, pues, preñado de obstáculos el camino hacia la democracia en Colombia. El más dramático, el peligro de que la oposición resulte irrelevante o acallada. Y sin oposición, otros querrán llenar ese vacío: ¿acaso la guerrilla? ■

La relación de fuerzas que vuelve a configurarse en Colombia entre los campos del poder y la oposición reconfirma la fragilidad de nuestra democracia.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



¿Hacia una reforma necesaria?

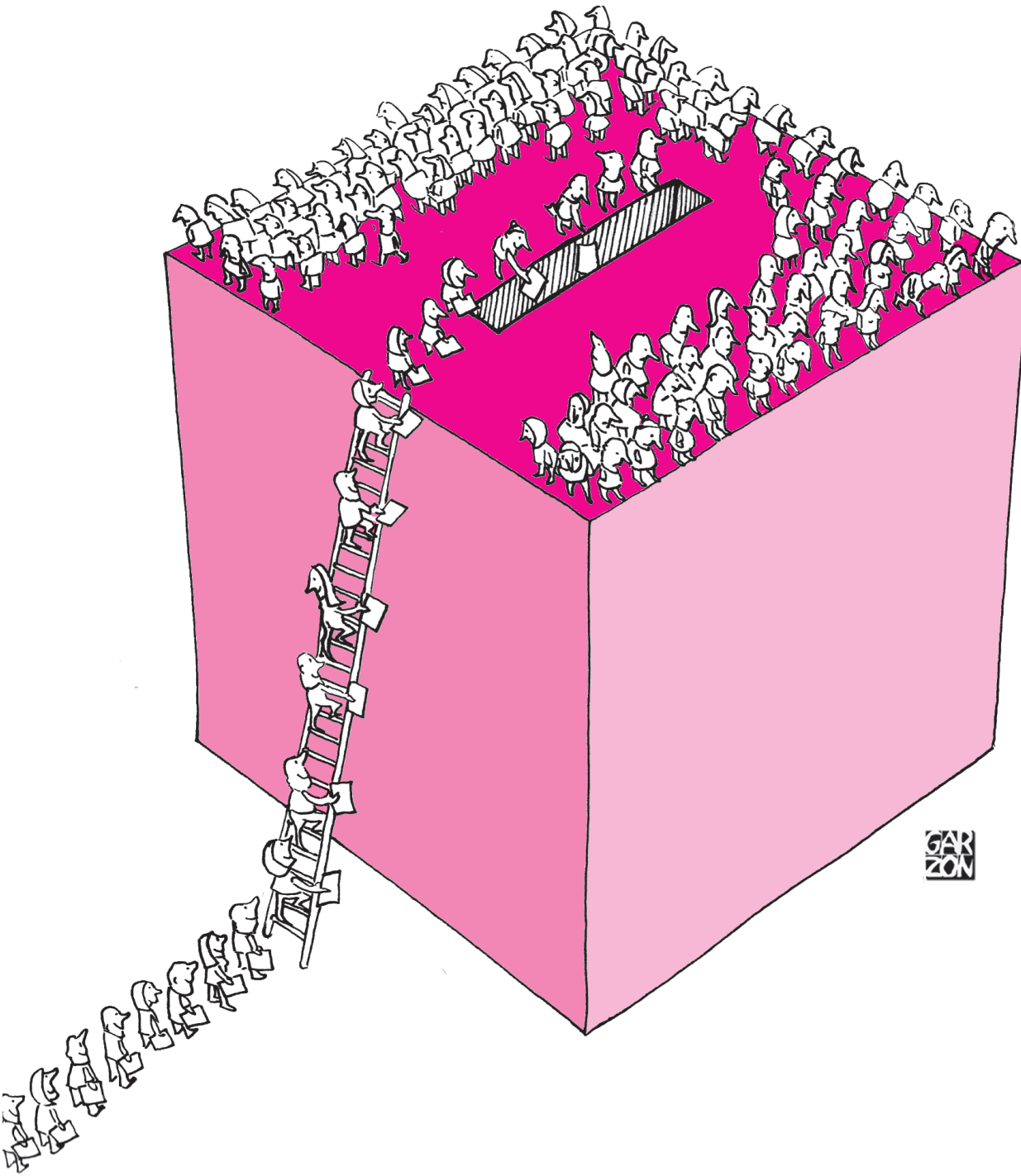
En este artículo se hace un análisis del sistema electoral en la elección presidencial, tomando en cuenta los resultados del proceso de 2010. Se estudia la conveniencia de mantener el sistema de doble vuelta y la necesidad de introducir ajustes a esa fórmula electoral.

Los sistemas electorales para la elección directa del presidente se pueden clasificar en tres: 1) sistema de mayoría simple; es decir, que para ser elegido presidente se requiere obtener el mayor número de votos, sin importar la cantidad de sufragios con los que se alcance esa mayoría; 2) sistema de mayoría absoluta a doble vuelta, o *ballotage*, que exige que el candidato obtenga una mayoría especial, que puede ser la mitad más uno de los votos o un porcentaje especial, y en el caso de que ninguno de los candidatos obtenga esa mayoría, se necesitará una segunda vuelta electoral con los dos candidatos que obtuvieron las mayores votaciones¹; 3) un modelo intermedio, que exige una mayoría relativa calificada o bien absoluta, pero que prevé que no se requerirá la segunda vuelta si un candidato obtiene un porcentaje específico de votos y la diferencia con el segundo alcanza un porcentaje determinado².

De la elección indirecta a la elección directa

Las primeras constituciones nacionales de Colombia establecieron la elección indirecta del presidente de la república. En efecto, se trataba de elecciones de segundo grado, a semejanza del modelo norteamericano aún vigente, que preveía la elección del presidente de la nación por asambleas electorales, elegidas a su vez por los cantones. Esta forma de elección fue característica de los primeros textos nacionales de 1821 (arts. 30 y ss.), 1830 (arts. 24 y ss.), 1832 (art. 30) y 1843 (art.17).

La Constitución de 1853 prevé por primera vez la elección directa del presidente de la república y establece el sistema electoral de mayoría relativa³, forma de elección que se mantendrá en la Constitución de 1858 (art. 60). En la Constitución federal de 1863 se señalaba que el presidente era elegido por el voto de los estados, y que cada estado tenía derecho a un voto. La versión original de la Constitución de

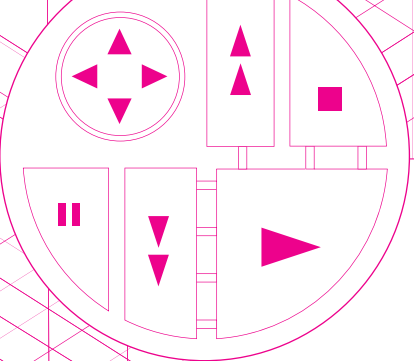


GARZON



coyuntura





coyuntura

1886 restableció la elección indirecta del presidente hasta la reforma constitucional de 1910 (Acto Legislativo 3), que implantó de manera definitiva la elección directa del presidente de la república a mayoría simple.

De la mayoría simple a la mayoría absoluta a doble vuelta

Una de las principales innovaciones en la Constitución Política de 1991 fue la incorporación del sistema de mayoría absoluta a doble vuelta en la elección presidencial, variación puede tener varias explicaciones: 1) dotar de mayor legitimidad la elección del presidente de la república, tomando en cuenta que al exigirse una mayoría absoluta (la mitad más uno de los votos) había una mayor aceptación del elegido⁴; 2) participación de terceros partidos o fuerzas minoritarias en alianzas electorales de cara a la segunda vuelta, lo que garantizaría la participación de estos movimientos en la conformación del gobierno; 3) estimular la participación y reducir la abstención electoral, considerando que si ninguno de los candidatos alcanza la mayoría exigida se llevará a cabo una segunda elección que podrá cautivar al mayor número de votantes quienes verán una elección competitiva⁵.

A pesar de lo plausibles que pueden resultar los motivos que justificaron su incorporación, también es factible encontrar reparos a este sistema electoral. Así, por ejemplo, exigir una mayoría absoluta no implica *per se* que el presidente ostente una mayor legitimidad, en especial cuando los niveles de abstención histórica se mantienen en promedio en el 50%. En cuanto a la participación de terceros partidos o movimientos minoritarios en alianzas para la segunda vuelta, ésta dependerá del sistema de partidos vigente; muy seguramente, en un sistema bipartidista o de partido hegemónico, o incluso de multipartidismo moderado, esto no implica necesariamente que los partidos minoritarios tengan una incidencia definitiva en la conformación del nuevo gobierno. Por último, están los argumentos de carácter presupuestal o fiscal; es decir, el costo que tendría una nueva elección nacional en países con escasez económica.

Pues bien, después de 1991 se han celebrado cinco elecciones presidenciales (1994, 1998, 2002, 2006 y 2010); en tres de ellas, se ha requerido la segunda vuelta, mientras que en los procesos electorales de 2002 y 2006 el candidato fue elegido por la mayoría absoluta en la primera vuelta. No obstante, los resultados de 2010 imponen una reflexión sobre la conveniencia del sistema electoral, tal como está previsto en el texto de 1991. Pasemos revista a los resultados alcanzados en las elecciones presidenciales, después de la expedición del texto superior de 1991, con el objeto de valorar su utilidad.

La elección presidencial a doble vuelta en el constitucionalismo colombiano

En las dos primeras elecciones presidenciales después de expedida la Constitución de 1991 se necesitó acudir al mecanismo de la segunda vuelta. En efecto, ninguno de los candidatos en esas contiendas electorales alcanzó más de la mitad más uno de los votos válidos, pero

además la diferencia entre las dos votaciones más altas no fue superior al 1%. Con estos resultados, el sistema de doble vuelta resultaría más que justificado, pues un escenario de elección presidencial con una diferencia de sólo 18 mil votos, como en 1994, o de 43 mil votos, como en 1998, se prestaría para suspicacias. Aquí se revalidarían los argumentos de legitimidad que debería ostentar el presidente de la república, teniendo en cuenta que las dos candidaturas con mayor número de votos deben someterse a una nueva elección.

En 1994, el candidato que ganó en la primera vuelta también lo hizo en la segunda, con un incremento en su votación de más de un millón de votos; sin embargo, también aumentó la votación del segundo candidato, en cerca de novecientos mil votos, y la diferencia entre los dos candidatos fue de apenas 156 mil votos, un margen todavía estrecho⁶. Pero además la abstención se mantuvo en una cifra superior al 50%. Con pesadumbre se podría decir que la nueva elección en nada revalidó o aseguró una mayor legitimidad del jefe del Estado.

En las elecciones de 1998 el escenario fue distinto: el candidato que ganó en la primera vuelta perdió en la segunda. Horacio Serpa (liberal) alcanzó en la primera vuelta 3.696.334 votos, mientras su inmediato contendor, Andrés Pastrana (conservador), logró 3.653.048 sufragios, esto es, 43.286 votos menos. Serpa obtuvo en la segunda vuelta casi dos millones de votos más que en la primera, pero Pastrana consiguió un poco más de dos millones cuatrocientos mil votos, suficientes para ser elegido presidente en la segunda vuelta. En este proceso, es posible evidenciar con mayor claridad las bondades del sistema electoral a doble vuelta. Las posibilidades de ejercer el voto estratégico por parte de los electores en la segunda vuelta fueron mayores, especialmente el voto de castigo al candidato Serpa, visto como el candidato continuista de Samper en el cuatrienio anterior. El aumento de la participación electoral también fue evidente, tomando en cuenta que la abstención en la primera vuelta fue del 48,44%, en tanto que en la segunda llegó al 40,98%, la cifra más baja de las últimas décadas.

En los dos procesos electorales subsiguientes no hubo necesidad de acudir a la segunda vuelta (2002-2006), considerando que el candidato vencedor obtuvo más de la mitad más uno de los votos válidos (53,04 y 62,35%, respectivamente), y por tanto el debate sobre la conveniencia de la segunda vuelta quedó relegado a un segundo plano.

La elección presidencial de 2010 y la evaluación del sistema electoral a doble vuelta

Los resultados de la elección presidencial de 2010 han puesto en entredicho la conveniencia del sistema electoral de mayoría absoluta a doble vuelta. El constituyente de 1991 no previó un escenario en el que un candidato obtuviera más del 45% de los votos pero menos que la mitad más uno, y superara a su contendor en más de veinte puntos porcentuales⁷. En este contexto, es poco probable que tales resultados se puedan revertir, sobre todo en un contexto político donde las grandes alianzas electorales se pactan precisamente con el candidato

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

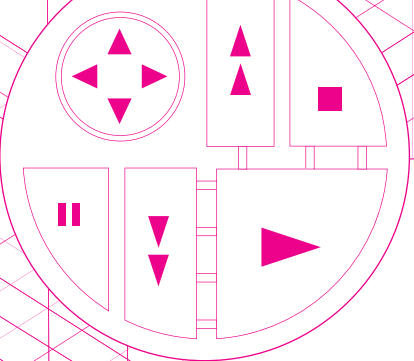


contraseña
132



cultura y sociedad
136





aventajado⁸. Los resultados de la segunda vuelta se hicieron evidentes: Juan Manuel Santos (Partido de la U) alcanzó un poco más de dos millones de votos respecto a la primera vuelta, mientras que Antanas Mockus no alcanzó a superar los quinientos mil sufragios⁹. Aquí, los beneficios de una segunda vuelta, con los costos económicos que implicaba, quedaron en entredicho.

Estos resultados evidencian la necesidad de debatir una reforma al sistema electoral presidencial, teniendo en cuenta lo acontecido en los comicios de 2010. Muy seguramente no será el momento de regresar al sistema de mayoría simple, como sucedía antes de 1991, en particular cuando las modificaciones del sistema electoral en los regímenes presidenciales consisten justamente en incorporar la mayoría absoluta. Tomando en cuenta los altos índices de abstención, el ideal sería mantener una mayoría calificada o absoluta para la elección presidencial que permita consolidar un mayor grado de legitimidad en torno a esa elección¹⁰.

Sin embargo, resulta pertinente corregir en el sistema electoral, en el sentido de obviar la segunda vuelta cuando un candidato obtenga la más alta votación con un porcentaje calificado, como puede ser más del 40 o 45% de los sufragios y cuando alcance una ventaja considerable sobre su inmediato contendiente, en un porcentaje establecido, que puede ser más del 10% de votos. En otras palabras, pasar de mayoría absoluta a dos vueltas con umbral reducido, esto es, con posibilidad de ganar en primera vuelta con el 40 o 45% y ventaja del 10% sobre el contendor más cercano. **L**

Notas

1. En algunos sistemas electorales presidenciales se prescinde de la segunda vuelta, y si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, la elección se difiere a otro órgano constitucional, específicamente al Congreso de la República. Ese era el sistema utilizado en Bolivia hasta la Constitución de 2009.
2. Este sistema se utiliza, por ejemplo, en Argentina (reforma constitucional de 1994); allí se señala que la mayoría exigida para ser elegido presidente equivale al 45% de los votos afirmativos, o el 40%, si además existe una diferencia de más de diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en votos. En el mismo sentido, la Constitución de Ecuador de 2008 exige una mayoría absoluta de los votos válidos o una mayoría que exceda el 40%, así como una diferencia de más de diez puntos porcentuales respecto al segundo más votado. También incorpora este sistema la reciente Constitución de Bolivia de 2009.
3. El texto de 1853 se preveía también la elección directa de los miembros del Congreso, pero además por primera y única vez la elección directa de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del procurador general de la nación (artículos 13 y 14).
4. El porcentaje de votación del candidato que ha resultado elegido presidente de la república desde 1970 hasta 1990 ha oscilado entre el 40% —el más bajo— y el 58% —el porcentaje más alto—, así: Misael Pastrana, 40,26% (1970); Alfonso López, 56,2% (1974); Julio César Turbay 49,5% (1978); Belisario Betancur, 46,8% (1982); Virgilio Barco, 58,3% (1986), y César Gaviria 47,8% (1990). Todas las cifras electorales que se utilizan en este artículo se tomaron de los datos publicados por la Registraduría Nacional del Estado Civil (www.registraduria.gov.co).
5. La abstención en las cinco elecciones presidenciales subsiguientes al Frente Nacional y antes de la expedición de la Constitución de 1991 oscilaron entre el 41,53 —la más baja— y el 59,66% —la más alta—; en promedio, la abstención fue del 52,53%. Los porcentajes de abstención fueron los siguientes: en 1974, el 41,53%; 1978, 59,66%; 1982, 50,24%; 1986, 53,70%, y en 1990, 57,52%.
6. Los resultados electorales en 1994 fueron los siguientes: en la primera vuelta, Ernesto Samper (Partido Liberal), 2.623.210 y Andrés Pastrana (Movimiento Ciudadano), 2.604.771. En la segunda vuelta, Samper obtuvo 3.733.336 sufragios y Pastrana, 3.576.781.
7. En la primera vuelta presidencial, el candidato Juan Manuel Santos obtuvo 6.802.043 votos (46,67%), mientras que su inmediato contendor Antanas Mockus, alcanzó 3.134.222 (21,5%). La diferencia entre las dos candidaturas fue de más de tres millones de votos.

8. Hay que advertir que la Constitución de 1991 prevé necesariamente la segunda vuelta si ninguno de los candidatos alcanza la mitad más uno de los votos válidos, con las dos candidaturas más votadas. Algunas voces pedían la renuncia de Mockus a la segunda vuelta para evitar así el nuevo proceso electoral, con los costos presupuestales que esto implicaba. Sin embargo, el texto superior prevé en esos casos la segunda vuelta con la fórmula que obtuvo la tercera votación y así sucesivamente. El segundo inciso del artículo 190 dispone: «En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace, o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente». (Cursivas fuera de texto).
9. Los resultados de la segunda vuelta presidencial fueron éstos: Juan Manuel Santos obtuvo 9.028.943 sufragios y Antanas Mockus 3.587.975 votos.
10. En América latina existen sistemas electorales que exigen una mayoría calificada no necesariamente absoluta, como una mayoría de votos que exceda del 40% del total de votos válidos que exige la Constitución de Costa Rica; o la mayoría del 45% de los votos que exige la Constitución de Argentina.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, vol. I, Madrid, Tecnos, 2003.
- Bejarano Ana María y Dávila Andrés (comps.), *Elecciones y democracia en Colombia, 1997- 1998*, Bogotá, Fundación Social y Universidad de los Andes, 1998.
- Buquet, Daniel, «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, Montevideo, 2007.
- Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, Unam, 1993.
- Nohlen, Dieter, *Ciencia política: teoría institucional y relevancia del contexto*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007.
- Payne, J. Mark et. ál. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID-Idea, 2006.
- Registraduría Nacional del Estado Civil, *Historia electoral colombiana*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1991.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Vanegas Gil, Pedro Pablo, *Estudios de derecho electoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Accountability social en el proceso electoral

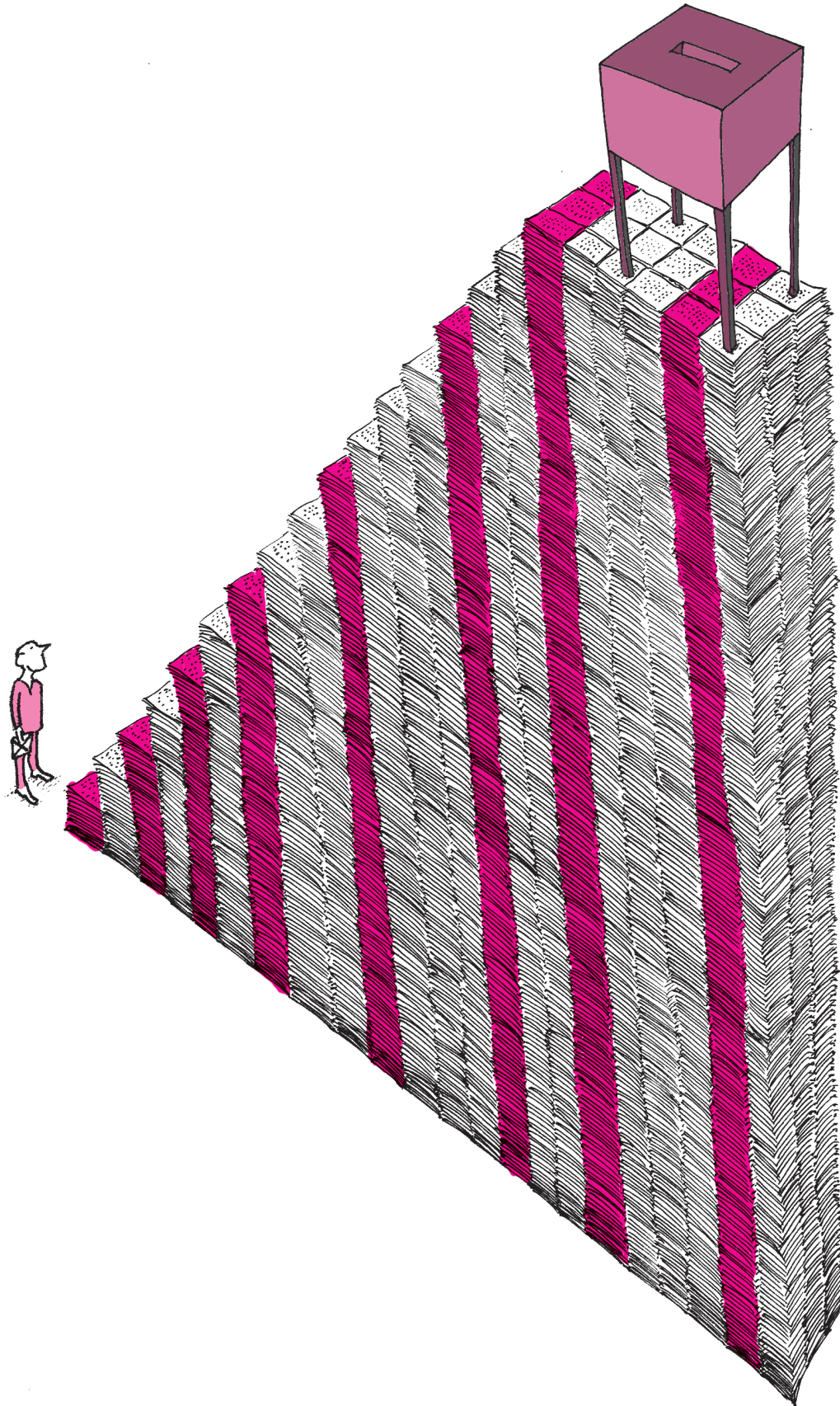
La sociedad civil colombiana trabaja con nuevas herramientas en los procesos políticos. Ahora, además de repertorios de denuncia, mapas de riesgo y profundos análisis, les da a los electores elementos para votar de manera informada.

Pasado el período electoral, como acaba de suceder en Colombia con las elecciones presidenciales, se tienden a olvidar discusiones propias del proceso democrático, como las relacionadas con la transparencia, la participación de los diversos sectores de la sociedad y la construcción de opciones. El país, sencillamente, entra en la expectativa de la nueva administración y los actores políticos se alistan para el nuevo proceso electoral, que en este caso será en el 2011 con la elección para alcaldías, concejos, gobernaciones y asambleas. No obstante, si se trata de la democracia, yendo más allá de la institucionalidad estatal, cabe preguntarse por las estrategias de intervención de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para hacer seguimiento a los procesos políticos en escenarios democráticos y de esta manera transparentarlos.

En este artículo se muestra que la profundización de la democracia es también una preocupación para muchas organizaciones de la sociedad civil colombiana que trabajan mancomunadamente para compensar el déficit institucional. Éstas desarrollan repertorios, y no sólo buscan que las registren en los medios de comunicación en esas prácticas, sino que para ayudar a redefinir los términos del contrato democrático representativo intentan trabajar con directores, editores y periodistas para que se informe de un modo más integral al lector.

La realidad es que, ahora, cuando la democracia colombiana parece haber perdido el rumbo¹, se hace indispensable que la ciudadanía asuma una actitud activa de supervisión permanente de sus representantes «como una manera de asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadran dentro de las normas de responsabilidad»², al decir de Peruzzotti. En el caso colombiano, los ciudadanos se articulan en redes como la de Ocase con Foro Nacional por Colombia, Congreso Visible,

MARGARITA MARÍN
Docente e investigadora
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
erli.marin@uexternado.edu.co

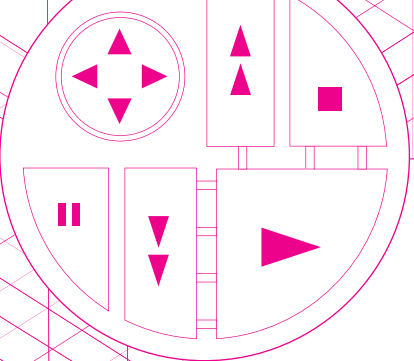


GARZON



coyuntura





Votebien.com, la Red Colombiana de Ciudades, la Misión de Observación Electoral (MOE), y la Alianza Medios y Democracia (AMD). Desde estas organizaciones se llevan a cabo acciones dirigidas a investigar y exponer abusos por parte de oficiales públicos, políticos y candidatos a cargos de elección popular. Esto es lo que Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz definieron como *accountability* social³. Otros autores, como Fung y Wright, proponen el concepto de gobernanza participatoria empoderada⁴, en tanto que Guillermo O'Donnell prefiere referirse a relaciones entre la *accountability* vertical y la horizontal⁵.

En pro de la transparencia

Como quiera que se denomine, la realidad es que las OSC se convierten en agentes informales que trabajan en pro de la transparencia y del mejoramiento en la rendición de cuentas institucional⁶. Es decir, las OSC se suman al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control, mediante la *accountability* social, pues como lo anota Fox «el Estado de derecho es necesario para la democracia, pero no suficiente»⁷.

En efecto, la *accountability* social apunta a «tematizar determinados déficits institucionales y fuerza a encarar procesos de reforma o de mejoramiento institucional»⁸. En el caso colombiano, las OSC basan su accionar en el artículo 40 de la Carta Constitucional de 1991, que a la letra dice: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político».

Para ello, al decir de Alejandra Barrios, directora nacional de la MOE, «se ha aprovechado la fortaleza de cada una de las organizaciones que componen la plataforma de la sociedad civil, trabajamos con cifras oficiales y con herramientas metodológicas que nos fortalecen académicamente, y de esta manera logramos una mejor comprensión de los procesos»⁹. Antes, asegura Barrios, «la información estaba segmentada y eso impedía entender el juego en cada jornada electoral, pero ahora hemos logrado recabar metodológicamente la información y entender los impactos que ese juego de poderes ha tenido en nuestra realidad nacional».

Matriz de recomendaciones

La MOE de la sociedad civil de Colombia acaba de completar el primer ciclo democrático de cuatro años¹⁰ de compromiso con unas elecciones libres, transparentes, seguras y confiables, lapso durante el cual ha producido para la ciudadanía no sólo informes de observación electoral, mapas y factores de riesgo electoral, sino también un reciente informe de recomendaciones a la ciudadanía colombiana relacionadas con 1) el sistema electoral¹¹; 2) el proceso electoral para la fase preelectoral, el día electoral y poselectoral; 3) la organización electoral¹²; 4) justicia electoral y responsabilidad política¹³, 5) pedagogía político-electoral¹⁴. Cada una de las recomendaciones tiene destinatarios específicos, como el Congreso, la Registraduría, la Procuraduría, la Fiscalía, el Ministerio del Interior, las alcaldías y gobernaciones, la Policía Nacional, los comités de seguimiento electoral, las organizaciones políticas, los medios de comunicación y la misma Misión de Observación Electoral de la sociedad civil.

Esto con el convencimiento de que «los ejercicios de observación electoral que se efectúan desde la sociedad civil devuelven la política a los ciudadanos, la rescatan de las manos de los corruptos y propician debates transparentes sobre la cosa pública»¹⁵. Lo cierto es que en Colombia se puede hablar de importantes sectores de la ciudadanía que demandan una profunda modificación de las prácticas clientelistas y corruptas que azotan la democracia, por lo cual las OSC se han dado a la tarea de fortalecerse entre ellas, a través de redes, para denunciar la captura del Estado por parte de fuerzas que logran atomizar el juego político mediante prácticas corruptas o de cooptación.

La labor que llevan a cabo estas redes de las OSC y el de otras, como las que han conformado la Fundación Corona con el Instituto Nacional Demócrata y Empresarios por la Educación, o la que desarrolló la AMD¹⁶, en la que trabajan el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁷, la Fundación Avina¹⁸, Transparencia por Colombia, la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI) y el Programa de Estudios de Periodismo de la Universidad Javeriana (PEP), se abre como un espacio de educación democrática. Específicamente, la AMD posibilita encuentros y debates para dotar a los comunicadores de herramientas que les faciliten el cubrimiento informativo para apoyar la transparencia en cada una de las jornadas electorales.

Básicamente, las redes de las OSC buscan devolver la confianza de la ciudadanía en la clase política, pero para ello se requiere primero tener una visión sobre el modo en que funciona la democracia; sin duda, los trabajos efectuados ahora han demostrado cuán deficiente es, y los medios de comunicación han sido los grandes aliados en la denuncia. Ahora se proporcionan herramientas a la ciudadanía para que ejerza su derecho al voto con conocimientos, se dan herramientas a los comunicadores para que informen de manera más completa y con criterio y, tras la construcción de la matriz de recomendaciones, empieza la etapa de negociación de la política en el terreno político. «Cada vez se acepta más que las OSC somos interlocutores válidos», dice Barrios con satisfacción, al momento de dar a conocer el resultado de la labor de la MOE, luego de cuatro años consecutivos de investigación. ■

Notas

1. El sociólogo Cándido Grzybowski, en una entrevista concedida a Angélica Hernández Guzmán, editora del semanario virtual *Caja de Herramientas*, señala que «Colombia no tiene un proyecto de país». Ampliar en www.viva.org.co. Otros críticos más radicales señalan «... cómo los mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano», en una publicación que se titula *Y refundaron la patria...*, de la editorial Random House Mondadori. Justamente ésta es una publicación de un colectivo de organizaciones como Corporación Nuevo Arco Iris, Grupo Método, Congreso Visible, Dejusticia y la MOE.
2. Enrique Peruzzotti, «La política de *accountability* social en América Latina», documento en internet www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability-social1.pdf. Consultado el 29 de julio de 2010.
3. El concepto de *accountability* social se usa para «englobar un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas o medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia y, la *accountability* del accionar gubernamental», en Enrique Peruzzotti, «La política de *accountability* social en América Latina», documento en internet: www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability-social1.pdf. Consultado el 29 de julio de 2010.
4. Jonathan Fox, «Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas», en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 027, enero-junio de 2006, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México, pp. 33-68.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

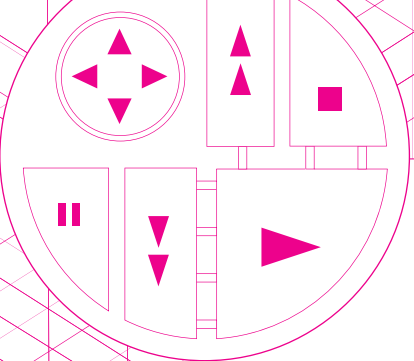


contraseña
132

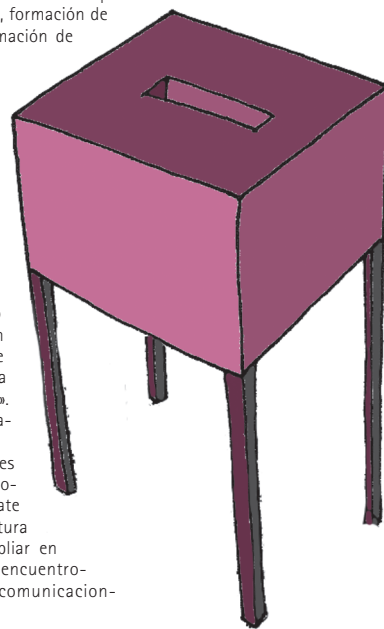


cultura y sociedad
136





5. «La vertical se refiere a las relaciones de poder entre el Estado y sus ciudadanos, mientras que la horizontal se enfoca en los procesos de supervisión institucional de frenos y contrapesos dentro del Estado», *ibid.*
6. La rendición de cuentas tiene un desafío que implica la conceptualización misma y, por supuesto, los patrones de influencia específicos de la sociedad civil; no obstante, hay claridad sobre la importancia del involucramiento de este agente.
7. *Ibid.*
8. Peruzzotti, *ob. cit.*
9. Entrevista concedida a la autora el 2 de agosto de 2010.
10. En el año 2006 se realizó el primer ejercicio nacional de observación electoral, en las elecciones legislativas y presidenciales, y en las consultas abiertas de los partidos políticos (Liberal y PDA). Ampliar en http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=146&Itemid=142.
11. En cuanto a formas de votación y mecanismos.
12. Referido a la conformación y el diseño institucional.
13. Lo referente a justicia electoral, sanción de anomalías y responsabilidad política de partidos.
14. Con recomendaciones para información y formación ciudadanas, educación en cultura política, pedagogía para la democracia en procesos de educación comunitaria para la ciudadanía que no se encuentra escolarizada, procesos de formación en el interior de las organizaciones políticas; un porcentaje de la financiación estatal a las organizaciones políticas debe orientarse a la labor de la pedagogía política interna, centros de pensamiento partidista, papel de los medios de comunicación, formación de funcionarios públicos, y por supuesto formación de observadores de la MOE.
15. Barrios, *ob. cit.*
16. La Alianza se formó en 2006 y año tras año se realiza actividades educativas a lo largo y ancho del país.
17. Para elecciones legislativas, «se realizaron talleres con periodistas en seis regiones del país que en total permitieron capacitar a 176 comunicadores en temas relacionados con el acceso a la información y nociones básicas electorales. Así mismo se generaron espacios de debate con candidatos a la Cámara de Representantes en cinco departamentos y uno, específicamente, con candidatas mujeres con el objetivo de darle a la ciudadanía herramientas para evaluar la pertinencia de sus respectivos programas». Ampliar en www.gobernabilidaddemocratica-pnud.org/detalle_noticia.php?id_not=78.
18. Ha organizado ocho encuentros de directores y editores de medios de comunicación colombianos, espacio que se abre para el debate sobre el papel del periodismo en la cobertura de temas claves para la democracia. Ampliar en <http://www.fnpi.org/actividades/2010/viii-encuentro-de-directores-y-editores-de-medios-de-comunicacion-colombianos/>.



CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍAS

Asuntos Internacionales

Profesionalizante o Investigativa

XI promoción. Reg. C. MEN 9304

Objetivo: Ofrecer herramientas de análisis que permitan a nuestros egresados adquirir una visión crítica y comprensiva del contexto internacional. Este programa está dirigido, tanto a docentes e investigadores de las relaciones internacionales, como a profesionales en este tipo de temas.

Título a otorgar: Magíster en Asuntos Internacionales

Duración: Dos años

Convenio: School of International and Public Affairs (SIPA) de Columbia University, N.Y. y el Institut des Études Politiques de Paris (SciencesPo).

Finanzas

IV promoción. Reg. C. MEN 52261

Objetivo: Formar maestros e investigadores de alto nivel en finanzas, que integren a su práctica profesional el uso o aplicación de las herramientas de frontera de la ciencia financiera; preparar gerentes con sólidas bases teóricas sobre los desarrollos de la ciencia financiera, capaces de abordar el examen de las condiciones de mercados cambiantes mediante el desarrollo de destrezas y habilidades en investigación y el uso de herramientas financieras; desarrollar la capacidad de los profesionales para manejar las herramientas matemáticas y de informática que permitan confrontar las teorías en finanzas con la realidad, así como familiarizarse con la temática de la elaboración científica y los problemas relativos a la epistemología de la ciencia.

Título otorgado: Magíster en Finanzas

Duración: Dos años

Convenio: Instituto de Estudios Bursátiles de Madrid (España) y con la School of International and Public Affairs (Sipa) de Columbia University, N.Y.

Gobierno y Políticas Públicas

X promoción. Reg. C. MEN 9285

Objetivo: Formar dirigentes capaces de comprender, formular, ejecutar, comunicar y evaluar las políticas públicas en sectores estratégicos de la vida nacional. Propiciar investigación orientada a la modernización del Estado y de los gobiernos locales.

Título a otorgar: Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Duración: Dos años (4 semestres)

Convenio: School of International and Public Affairs (SIPA) de Columbia University, N.Y.

Informes
3537000, 3420288
exts. 1220, 1251, 1256
figri.posgrados@uexternado.edu.co

Cooperación militar y desestabilización regional

En este ensayo, ganador del concurso convocado por el Consejo Estudiantil de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, se plantea que un posible acuerdo de cooperación militar entre Estados Unidos y Colombia tendría consecuencias para la región.

El papel que Estados Unidos ha desempeñado en la política de América Latina se ha caracterizado por una activa injerencia, que en ocasiones ha llegado a ser intervencionista. Al revisar los impactos de la geopolítica regional estadounidense, la estrategia militar de este país tiene un efecto negativo en las dinámicas de integración en Suramérica. Lo anterior puede analizarse a partir del «Acuerdo complementario para la cooperación y la asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la república de Colombia y de los Estados Unidos de América»¹, declarado inexecutable por la Corte Constitucional de Colombia en agosto de 2010, y que a la fecha requiere un trámite ante el Congreso para que sea aprobado bajo la figura de tratado internacional. Dado lo anterior, este artículo se aparta de las discusiones legales y judiciales en la materia, y se centra en dos interrogantes centrales: hasta qué punto acuerdos bilaterales de esta índole afectan la estabilidad e integración en la región, y en qué medida tales convenios pueden modificarse debido a un cambio en las políticas y prioridades de los países firmantes.

El acuerdo en cuestión parte de un contexto bastante favorable. Primero, se buscaba una lucha frontal contra el narcotráfico, tema prioritario del gobierno estadounidense en la región andina. Segundo, ante la creciente amenaza del narcotráfico en Colombia, este pacto podría ser beneficioso para el gobierno nacional en la lucha contra los grupos terroristas que financian sus actividades por este medio, pues para enfrentarlos se contemplaban la asistencia técnica, la posibilidad de realizar operaciones conjuntas y el intercambio de inteligencia. Tercero, favorecía un contrapeso a la creciente infraestructura militar y de in-

actualidad

SEBASTIÁN URIBE CORREA
Estudiante de VIII semestre
Gobierno-Gerencia Pública
sebastian.uribe@est.uexternado.edu.co



teligencia de Brasil. Finalmente, la decisión ecuatoriana de no renovar el acuerdo militar con Estados Unidos, que permitía el uso de la base de Manta para operaciones antinarcóticos², obligó a la nación norteamericana a recurrir a Colombia con el fin de no perder su presencia y movilidad en la región³.

Percepciones encontradas

En el acuerdo se contemplaba la utilización de siete bases militares del ejército, la marina y la fuerza aérea, por personal militar y civil, quienes gozarían de inmunidad diplomática, siempre en un marco de respeto por las normas nacionales. No obstante, luego de la firma del acuerdo —en

GARZON

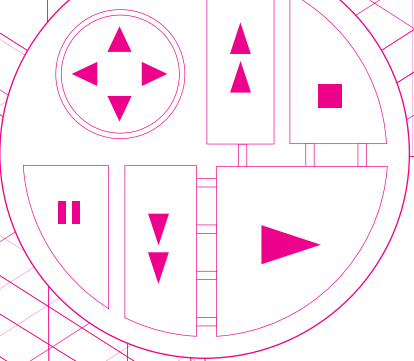
contraseña
132

cultura y sociedad
136

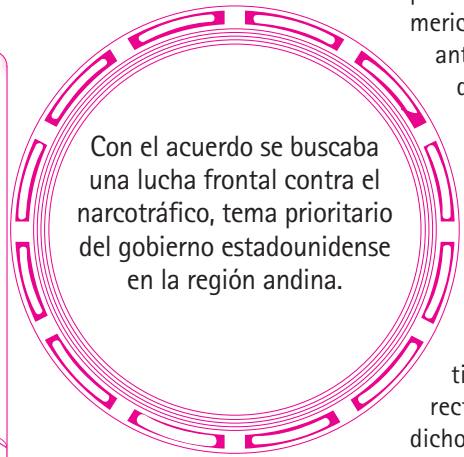


actualidad 





actualidad



Con el acuerdo se buscaba una lucha frontal contra el narcotráfico, tema prioritario del gobierno estadounidense en la región andina.

octubre de 2009— se iniciarían una serie de críticas en los ámbitos nacional e internacional. Los sectores de la sociedad colombiana en contra de esta decisión advertían sobre un posible aumento de los índices de violación de derechos humanos, una erosión de la autonomía y la integridad territorial del país, así como la pertinencia de tramitar el acuerdo como tratado internacional⁴.

Por otra parte, numerosas naciones de América Latina manifestaron su oposición y reserva respecto a la decisión colombiana. Como respuesta a esta coyuntura, se citó a los jefes de Estado pertenecientes a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur⁵) a una reunión urgente para discutir este tema en profundidad. En el seno del organismo se debatió el acuerdo. Hugo Chávez y Evo Morales lo consideraron una intromisión y una amenaza de Estados Unidos en la región; para Michelle Bachelet era una intervención de Estados Unidos, pero Alan García apoyó por completo la decisión de Colombia⁶.

Foros multilaterales como Unasur o el Grupo de Río⁷, donde Estados Unidos no es parte, se han fortalecido y han alcanzado un grado importante de institucionalización; sin embargo, estas instancias encuentran obstáculos en los convenios bilaterales debido a que su contenido suele otorgar tratos preferenciales a países fuera de la región⁸. En efecto, el acuerdo de cooperación Colombia-Estados Unidos se percibió como elemento contradictor de la integración y la independencia que se busca en la región.

La tesis es que este tipo de pactos debilita la autonomía de los estados latinoamericanos firmantes debido a que genera dependencia. Y como lo evidenció la posterior ruptura de las relaciones diplomáticas con Venezuela, dichos acuerdos tienen un efecto negativo en las relaciones diplomáticas y comerciales entre vecinos⁹.

Cambio de paradigma

Aunque la lucha contra el narcotráfico es un punto central del acuerdo, no hay que perder de vista que Estados Unidos es, hoy en día, el país más receptivo a otra clase de estrategias para afrontar este fenómeno. Al respecto cabe mencionar, en primer lugar, un informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia¹⁰, en el que se indica que la política antinarcóticos no ha tenido el impacto deseado en la erradicación de las drogas. Debido a lo anterior, esta comisión sugiere como alternativa la legalización con el propósito de frenar el narcotráfico.

Este cambio de política lo protocolizó en mayo de 2010 Gil Kerlikowske, de la Oficina de Política de Control de Drogas de Estados Unidos. Desde entonces, se ven las drogas como un problema de salud pública y no de justicia y criminalidad¹¹. Esta nueva mirada, sumada a la postura de la comisión antes citada, definitivamente genera cambios.

En este orden de ideas, la actual redefinición de la lucha antinarcóticos por parte de Estados Unidos tendrá una implicación directa en el contenido y enfoque de la cooperación que se plantea en dichos acuerdos.

Comentarios finales

A pesar de las críticas que suscitó el acuerdo entre Estados Unidos y Colombia, otra clase de pactos bilaterales, como el firmado por los gobiernos de Lula y Obama, permiten pensar que los países de la región ya no temen la presencia de Estados Unidos *per se*, sino su presencia en un país como Colombia, el cual no tiene los instrumentos para hacer contrapeso a las decisiones tomadas desde Washington.

El cambio de política frente al problema de las drogas pone a los actores ante una nueva disyuntiva sobre la forma de abordarlo. Por último, el hecho de que dos países del continente firmen acuerdos de cooperación militar genera interrogantes sobre la funcionalidad de los mecanismos de integración más allá del comercio. ■

Notas

1. «Acuerdo complementario para la cooperación y la asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América». Ministerio de Defensa de Colombia, 3 marzo del 2009, http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Esp_Acuerdo_cooperacion_con_EEUU.pdf. Consultado el 28 de abril de 2010.
2. El gobierno ecuatoriano expresó en su momento que esta decisión se tomó para recuperar su «dignidad y soberanía». «Base de Manta, hasta hoy en Ecuador». *Semana.com*, 17 de julio del 2009, <http://www.semana.com/noticias-mundo/base-manta-hasta-hoy-ecuador/126322.aspx>. Consultado el 28 de abril de 2010.
3. Departamento de Estado de Estados Unidos, «Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos», 22 de abril del 2005, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf>. Consultado el 7 de agosto de 2010.
4. «¿Bases militares gringas en Colombia?», *Semana.com*, 14 de abril del 2009, <http://www.semana.com/noticias-politica/bases-militares-gringas-colombia/122840.aspx>. Consultado el 28 de abril de 2010.
5. Unasur es un organismo conformado por los doce países de Suramérica.
6. Alexei Barrionuevo, y Simón Romero, «Leaders Criticize Colombia over U.S. Military Pact», *The New York Times*, 28 de agosto del 2009, <http://www.nytimes.com/2009/08/29/world/americas/29colombia.html?scp=3&sq=colombia%20military%20bases&st=cse>. Consultado el 28 de abril de 2010.
7. El Grupo de Río está compuesto por todos los países del continente, excepto Canadá y Estados Unidos.
8. En contraste con la polémica que generó el acuerdo de Colombia, Brasil firmó en abril de 2010 uno con Estados Unidos sin mayores críticas por parte de gobiernos vecinos. Cabe aclarar que ambos convenios son sustancialmente diferentes debido a que el brasileño no contempla el uso de instalaciones o la entrada de militares estadounidenses. No obstante, el acuerdo marca un hito en las relaciones Brasil-Estados Unidos. Para comenzar, desde la década de los setenta, cuando el país era gobernado por una dictadura, la asistencia militar entre los dos estados era reducida. De igual manera, es un acercamiento sin precedente entre las potencias más importantes del hemisferio.
9. Cabe mencionar que luego del anuncio del acuerdo, Venezuela suspendió las relaciones con Colombia a pesar de que ambos son socios comerciales estratégicos para la economía de ambos países y la residencia de casi cinco millones de colombianos en territorio venezolano. Ecuador, por su parte, manifestó que esta decisión deterioraba aún más las relaciones diplomáticas con Colombia, teniendo en cuenta que éstas ya se encontraban frágiles desde el episodio del bombardeo en 2008 al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) en Sucumbios. Ver «Casi 5 millones de colombianos residen en Venezuela». *Gente de hoy*, 8 de abril del 2010, http://www.gentede hoy.com/news/index.php?option=com_content&view=article&id=1926:casi-5-millones-de-colombianos-residen-en-venezuela&catid=34:urbe&Itemid=54. Consultado el 7 de agosto de 2010.
10. Rafael Monroy, «Zedillo, Gaviria y Cardoso: imperativo, rectificar estrategia de guerra de "guerra de las drogas"», *TribunaLatina.com*, 12 de febrero del 2009, http://www.tribunalatina.com/es/noticias/zedillo_gaviria_y_cardoso_imperativo_rectificar_estrategia_de_ldquo_guerra_a_las_drogas_16908.php. Consultado el 28 de abril de 2010.
11. Sasha Abramsky, «Can Obama consign the "war on drugs" to history?», *The Guardian*, 29 de mayo del 2010, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/cifamerica/2010/may/29/usdo-mesticpolicy-us-politics>. Consultado el 28 de abril de 2010.

La actual redefinición de la lucha antinarcóticos por parte de Estados Unidos tendrá una implicación directa en el contenido y enfoque de la cooperación.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



La despenalización y su impacto

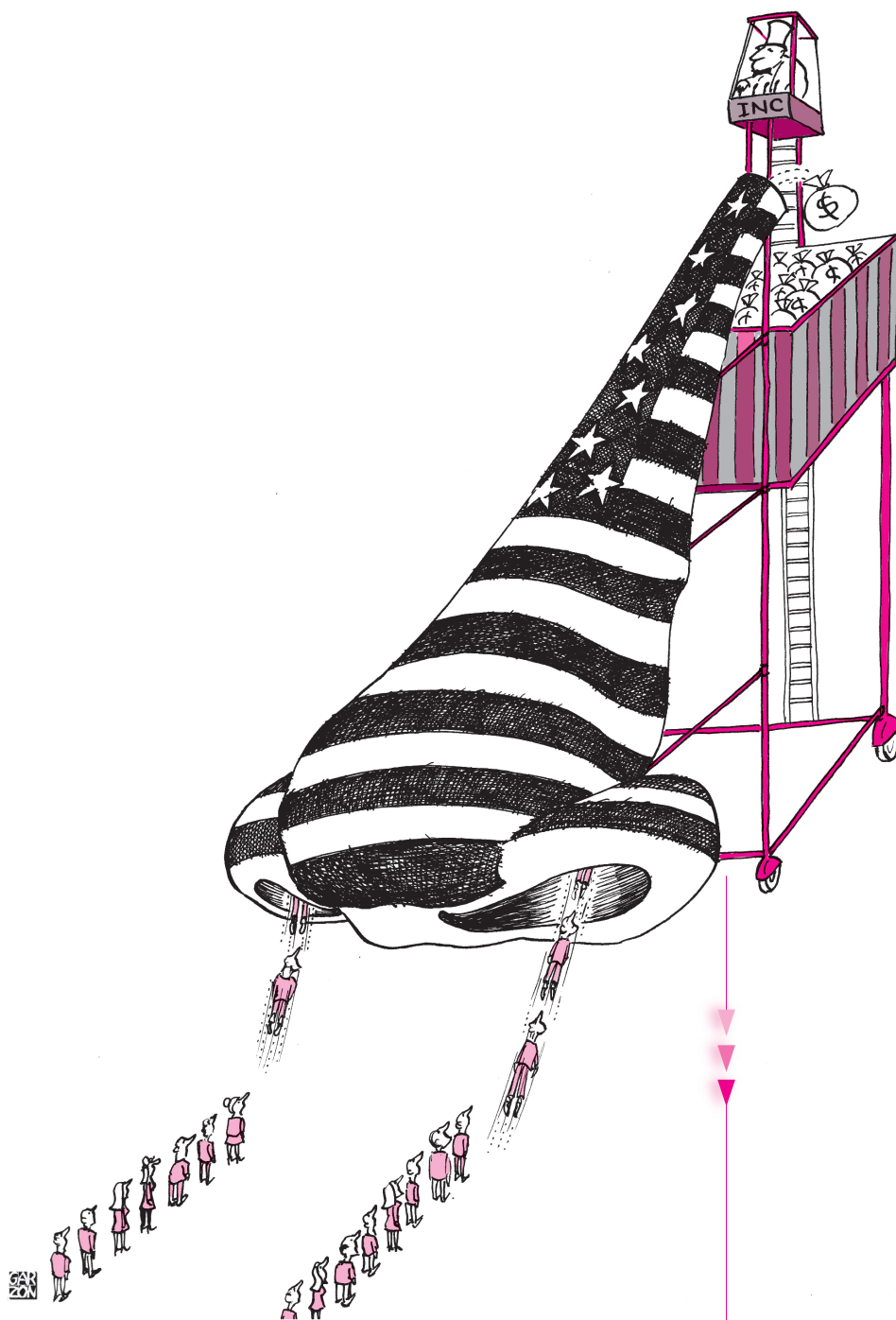
Luego de un recorrido por lo que ha sido la política antidrogas, el articulista pone el acento en analizar la despenalización como una opción para los países productores en la lucha contra este flagelo.

«Si quieres resultados distintos, no hagas siempre lo mismo».
Albert Einstein

A mediados de los años noventa existía una fuerte percepción en Estados Unidos sobre una falta de acciones desde Washington para evitar el ingreso de drogas al país, lo que impulsó a la sociedad a exigir mayores acciones contra el narcotráfico. Como respuesta a estas demandas, Bill Clinton firmó la Directiva Presidencial 14/93, por medio de la cual los países productores de droga, como Colombia, Perú y Bolivia¹, serían el nuevo campo de batalla contra las drogas con el fin de reducir la oferta en el territorio estadounidense.

Más de una década después, y tras un importante gasto estadounidense ejecutado en la lucha antinarcóticos², se evidencia un pobre avance en la disminución de los cultivos ilícitos. Más precisamente, hubo una reducción en el número de hectáreas cultivadas³ entre 2000 y 2006, pero se produjo casi la misma cantidad en sólo la mitad de tierra. Adicionalmente, la caída de los precios minoristas en Estados Unidos⁴ refleja el fracaso en la reducción de la oferta de estupefacientes.

Cabe considerar argumentos económicos que evidencian los fallos en la concepción de la política antidrogas implementada hasta el momento. Primero, la prohibición genera ganancias extraordinarias para los productores, pues la existencia de una demanda inelástica al precio, debido a la adicción y dependencia del producto, garantiza que el número de consumidores no disminuya considerablemente frente al alza de los precios, lo que permite maximizar las ganancias. Segundo, ante la expectativa de los beneficios económicos que genera la prohibición, se estimula el ingreso de nuevos participantes



en la industria de la droga. Tercero, hay sustitución de productores, pues nuevas organizaciones de narcotraficantes⁵ quieren entrar en el negocio.

Y cuarto, la represión ejercida de manera intensa sobre un área determinada sólo produce un cambio en la ventaja comparativa de la región, al tiempo que fomenta un desplazamiento de la producción. El efecto globo en la dinámica de los cultivos ilícitos no sólo implica al área andina, sino que envuelve a otros países de Suramérica y África en lo referente al desplazamiento de plantaciones, la diversificación de rutas y la existencia de bases alternativas para los narcotraficantes⁶.



actualidad 

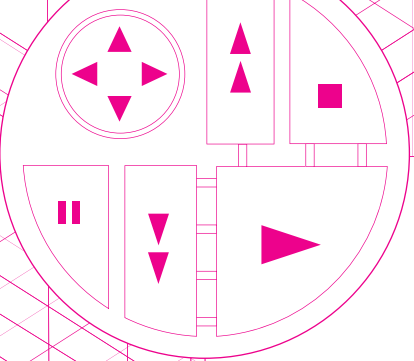


contraseña
132



cultura y sociedad
136





Estas políticas prohibicionistas y guerreristas se profundizaron en las dos administraciones de George W. Bush, pero luego llegó Barack Obama y planteó una visión diferente, fundada en la prevención de la drogadicción y en la salud pública. Si bien este es un problema global, también es clave que la región construya su propia política. En este artículo se plantean dos estrategias: llegar a un gran consenso regional frente al tema, soportado en una concepción de seguridad interméstica, y profundizar la tesis de la responsabilidad compartida, teniendo en cuenta la despenalización del consumo.

Consenso regional y seguridad interméstica

Si bien la lucha contra las drogas se percibe como un problema de índole mundial, es necesario anotar que no todos los países se ven afectados en la misma forma por este fenómeno, ni todos los estados les dan la misma importancia en sus agendas nacionales. Dicho lo anterior, es menester que América Latina busque un consenso regional frente al tema, identificando la lucha contra las drogas como una amenaza común.

Para viabilizar esta mirada se debe adoptar la noción de seguridad interméstica⁷, en la que se acepte que cada país percibe retos diferentes en su situación de seguridad, lo que en ocasiones dificulta definir amenazas comunes para todos. Atendiendo a esta dificultad, uno de los grandes retos para reorientar parte de los esfuerzos contra el problema mundial de las drogas ha de ser adoptar una actitud de cooperación en torno a aquellos desafíos que se consideren amenazas comunes, regionales o mundiales.

En este sentido, lo fundamental es que los actores perciban a sus vecinos como aliados potenciales, que pueden trabajar de manera conjunta, desarrollando estrategias compartidas contra el narcotráfico, el lavado de dinero y delitos conexos.

Responsabilidad compartida

La realidad es que la tesis de la corresponsabilidad entre países productores y consumidores cada vez tiene más acogida. Las dos partes deben luchar unidas contra este fenómeno universal que acarrea consecuencias sanitarias y afecta, aproximadamente, a trescientos millones de consumidores en el mundo⁸, además de los fenómenos de criminalidad, violencia y corrupción que acarrea.

La idea es, entonces, que las políticas que se adopten se desarrollen mediante estrategias de no condicionalidad, cooperación y priorización del desarrollo alternativo, que exijan un manejo integral y equilibrado tanto del control de la oferta como de la reducción de la demanda, para reorientar la política contra las drogas de manera conjunta. Ya se han presentado dos casos exitosos: Tailandia y la República Democrática Popular Lao, que orientaron su lucha hacia el desarrollo y se focalizaron en el mejoramiento de los medios de vida de los agricultores. De este modo, en aquellos países lograron reducir la superficie total dedicada al cultivo de adormidera en 98 y 75%, respectivamente⁹. Así mismo, en Chile se implementó una iniciativa que puede servir de ejemplo en los países andinos: el programa «Prevención a jóvenes en lugares de carrete», desarrollado por el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace), con muy buenos resultados¹⁰.

actualidad

El efecto globo en la dinámica de los cultivos ilícitos no sólo implica al área andina, sino que envuelve a otros países de Suramérica y África.

Despenalización: se reabre el debate

Con el cambio en la política antidrogas en Estados Unidos, se ha reabierto el debate en otros espacios. De hecho, hay un ambiente propicio para reorientar la lucha antinarcoóticos con miras a buscar soluciones integrales al problema. Por un lado, el recrudescimiento de la guerra contra los grandes carteles de la droga en México ha puesto sobre la mesa la necesidad de estudiar la despenalización, ante el contundente fracaso que ha significado utilizar sólo los medios represivos. Por otro lado, la consideración del problema como de salud pública cambia su percepción y abre múltiples posibilidades para el de abordarlo. Un modelo positivo se ve en Portugal, donde al drogadicto se le brindan oportunidades de recuperarse, en lugar de sancionarlo¹¹.

Uno de los argumentos esgrimidos se fundamenta en que legalizar las drogas permitiría a los gobiernos redistribuir su gasto público, pues buena parte de lo que ahora se destina a mantener el aparato represivo se invertiría en los ciudadanos¹². Ya se sabe que tras cada redada a los traficantes, simplemente entran otros actores ilegales al área, lo que representa un desgaste para las autoridades.

No se trata de abandonar todas las estrategias que se han implementado hasta ahora, sino de analizar la despenalización como una opción en la lucha contra las drogas. Una vez que se desarticule la principal fuente de financiamiento de los narcotraficantes, no sólo será más sencillo conseguir resultados a mediano y largo plazos, sino que se podrá concentrar la atención en la prevención y atención de los adictos como enfermos. ■

La idea es que las políticas que se adopten se desarrollen mediante estrategias de no condicionalidad, cooperación y priorización del desarrollo alternativo, que exijan un manejo integral y equilibrado.

Notas

1. María Teresa Aya Smitmans y Miguel Martínez, «Estados Unidos», en *Cuadernos del Cipe*, N° 8, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 9.
2. Sólo Colombia recibió más de US\$5.000 millones entre 1998 y 2006 desde Estados Unidos. Ampliar en Arlene B Tickner, «Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales», en *Colombia Internacional*, N° 65 (enero - junio), pp. 90 - 111.
3. De 163.000 hectáreas a 80.000 hectáreas. Ampliar en Daniel Mejía, y Pascual Restrepo, *La guerra contra la producción y tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes y Fedesarrollo, 27 de mayo de 2009.
4. De US\$/gr 140 en 1999 pasó a US\$/gr 100 en el año 2006. Ibid.
5. Lorena del Pilar Motta Forero, «La industria transnacional de las DPSIN: un análisis multidisciplinario del consumo y tráfico de drogas ilícitas naturales», tesis de grado, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 192-196.
6. Camilo González Posso, «Política antidroga y Plan Colombia: existen alternativas», *Razón Pública*, en <http://www.razonpublica.org.co/?p=4213>. Consultado el 5 de febrero de 2010.
7. Definida como aquella que incorpora dimensiones tanto domésticas como externas, y cuya mejor resolución puede lograrse si se aborda en forma compartida.
8. Alfredo Palacios Dongo, *Lucha contra las drogas y corresponsabilidad*, en <http://www.planteamientosperu.com/2008/07/lucha-contra-las-drogas-y.html>. Consultado el 27 de abril de 2010.
9. *Desarrollo alternativo y medios de vida legítimos*, en http://www.sharedresponsibility.gov.co/es/descargas/Desarrollo%20Alternativo/INCB_Desarrollo%20Alternativo_2005.pdf. Consultado el 5 de julio de 2010.
10. Comunidad Andina, *Profesionales de la CAN se capacitan en exitosa experiencia chilena de prevención de consumo de drogas*, en <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np3-10-08.htm>. Consultado el 5 de julio de 2010.
11. *El País*, entrevista a Fernando Henrique Cardoso, en http://www.elpais.com/articulo/sociedad/guerra/drogas/funciona/Hay/cambiar/receta/elpepisoc/20100713elpepisoc_8/Tes. Consultado el 9 de agosto de 2010.
12. *La legalización de las drogas en México: un debate pospuesto*, en http://www.e-consulta.com/index.php?option=com_content&task=view&id=26278&Itemid=181. Consultado el 9 de agosto de 2010.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



La amenaza del conflicto armado llega al Pacífico

La intensificación del conflicto armado en el Pacífico colombiano y el creciente interés de múltiples actores por el control estratégico del territorio obstaculizan y amenazan el proceso de fortalecimiento étnico y territorial en el que avanzan los afrocolombianos de la región.

En el Pacífico colombiano se presenta una constante paradoja: la riqueza ecológica, hidrográfica, mineral y forestal de la región es inmensa, pero los afrocolombianos viven en condiciones de pobreza y exclusión. Este grupo étnico, que representa el 10,6% de la población colombiana, ha luchado históricamente por salir de la exclusión social y económica ya que el 61% de los afrocolombianos viven bajo la línea de pobreza¹. Mediante un proceso de fortalecimiento étnico y territorial se han conseguido algunos logros, como el reconocimiento étnico en la Constitución Política de 1991 y la legislación relativa a la tenencia colectiva de la tierra en la Ley 70 de 1993; sin embargo, la reciente intensificación del conflicto armado en la región, como resultado del repliegue estratégico de las guerrillas (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN) y del surgimiento de nuevos grupos al margen de la ley (las mal llamadas bandas emergentes: Los Rastrojos, Águilas Negras, entre otros), ha agravado la exclusión socioeconómica de los afrocolombianos.

Incidencia del conflicto

La existencia de abundantes recursos naturales en el Pacífico colombiano y su privilegiada ubicación geoestratégica han convertido a la región en un campo de batalla entre los intereses de diversos actores legales e ilegales. Por un lado, los grupos al margen de la ley buscan fortalecerse en la zona y controlar el negocio de las drogas ilícitas (en el Pacífico se encuentra el 36% de los cultivos de coca del país²). Por otro lado, el gobierno identificó al Pacífico como una zona estratégica para la apertura del país, y para desarrollarlo busca promover la implantación de megaproyectos de infraestructura y de extracción de recursos naturales por parte de actores privados. En tales términos se crea otro foco de conflicto con el proceso de

actualidad

DANIELA SOULIER

Egresada
Finanzas y Relaciones
Internacionales
daniela.soulier@est.uexternado.edu.co



fortalecimiento étnico y territorial de los afrocolombianos, que implica un empoderamiento de las comunidades y la tenencia colectiva de los territorios, y se enfrenta a los intereses privados promovidos por el Estado.

En este contexto, la yuxtaposición de intereses es una fuente de conflicto entre los actores y, a su vez, de violencia generalizada contra la población. Según las cifras del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia, entre 2004 y 2009 los homicidios cometidos en el Pacífico correspondieron a casi el 30% del total nacional³, cifra muy elevada si se considera que esta zona tiene apenas el 17% de la población colombiana. En efecto, la actual intensificación del conflicto en la región explica la concentración de los homicidios, así como la perpetración de masacres, secuestros y amenazas. En general, la violencia ejercida por los grupos armados contra la población civil es la herramienta que les permite ejercer un poder de hecho en las zonas estratégicas.

Lo que antes era un espacio de refugio se ha convertido actualmente en un espacio de inseguridad. Si bien el conflicto colombiano no es de carácter étnico, el proyecto de fortalecimiento étnico y territorial de los afrocolombianos, al igual que sus avances en la Carta Política de 1991 y



actualidad 

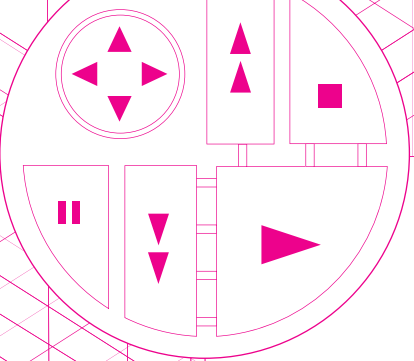


contraseña
132

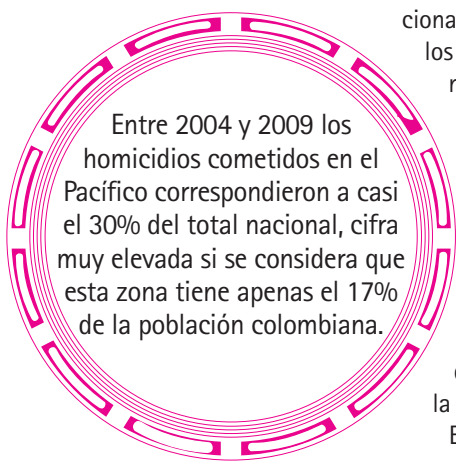


cultura y sociedad
136





actualidad



la Ley 70 de 1993, sobre titulación colectiva, se encuentra amenazado. Efectivamente, este grupo étnico, desprovisto de sus tierras, amenazado y enfrentado a la degradación del medio ambiente, se ha visto forzado a desplazarse y dejar atrás su proyecto colectivo, su autonomía y su cultura. Hoy en día, los afrocolombianos representan 22,5% del total de desplazados en Colombia (de los cuales el 98% vive en condiciones de pobreza)⁴, en tanto que esta minoría representa apenas el 10,6% de la población total.

Los afrocolombianos han perdido progresivamente la fuerza y la autonomía de su lucha étnica porque en lugar de trabajar para fortalecer y ampliar los logros obtenidos han tenido que afrontar los retos de un conflicto ajeno a su cultura y a su realidad. Cabe destacar que no son un blanco de los actores armados a causa de su etnicidad, sino que se han convertido en sus enemigos al ser los propietarios colectivos de las tierras estratégicas que los diferentes actores buscan controlar. En este sentido, la titulación colectiva es un mecanismo insuficiente en sí para proteger la sostenibilidad de estas comunidades, sobre todo en el actual contexto de violencia en la región. Como consecuencia del despojo de sus territorios, los afrocolombianos han perdido la base que permitía satisfacer las necesidades del ser, tener, hacer y estar de su comunidad.

El conflicto en el Pacífico esconde otra realidad alarmante. Existe una relación directa entre el despojo de tierras por cuenta de actores armados (Autodefensas Unidas de Colombia, bandas emergentes o guerrilla), el desplazamiento forzado de los afrocolombianos y la apropiación de tierras por parte de actores privados para la instalación de proyectos agroindustriales como la palma africana. Esta situación evidencia la existencia de nexos entre empresarios y actores armados ilegales y un problema profundo de corrupción, que algunos analistas han llamado «paraeconomía». Así, los actores privados se han beneficiado del contexto de violencia y de la vulnerabilidad de una población amenazada para apropiarse de los territorios colectivos, violando su naturaleza inembargable, imprescriptible e inajenable.

Respuestas insuficientes

En esta crisis, el Estado ha incumplido con sus deberes en los ámbitos nacional e internacional para proteger los derechos de las minorías y evitar los casos de desplazamiento. La Corte Constitucional se ha pronunciado numerosas veces mediante decretos y autos (el Auto 005 de 2009 es el más reciente) en los que insta al gobierno y a sus instituciones a ejecutar programas para ayudar a los afrocolombianos desplazados, pero el Estado sólo ha adoptado programas asistencialistas y no ha desarrollado una política pública con enfoque diferencial que satisfaga, de manera eficaz, las necesidades particulares de esta minoría, en especial la urgencia de asegurar el retorno a sus comunidades por medio de la restitución de las tierras y de su autonomía. Tampoco se ha implementado una política de justicia transicional que contenga elementos como la reparación, el acceso a la justicia y a la verdad, la indemnización y las garantías de no repetición.

En este orden de ideas, los afrocolombianos desplazados se encuen-

tran afectados por una triple discriminación (de raza, pobreza y desplazamiento forzado) y no cuentan con ninguna garantía fáctica para retornar a sus tierras o retomar su proyecto comunitario. Para la mayoría que aún se encuentra en su territorio, la amenaza latente de los actores legales e ilegales compromete la continuidad de su proceso de fortalecimiento, pues los consejos comunitarios pierden su autonomía frente al poder de hecho ejercido por los actores armados; por tanto, la continuidad del conflicto armado en la región constituye la mayor amenaza para los afrocolombianos, sumada a la incapacidad del Estado de proteger y fortalecer los derechos étnicos y territoriales de la comunidad.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la cooperación internacional (CI), preocupadas por la continua degradación de los derechos humanos y colectivos de los afrocolombianos, ha respondido con ayudas humanitarias. Y, en ciertos casos, han puesto en práctica programas de fortalecimiento de las comunidades. El enfoque de las ONG y de la CI constituye un avance en el sentido de que se focaliza en empoderar a las comunidades y en brindarles las herramientas para continuar con sus proyectos de fortalecimiento. No obstante, su accionar se ha caracterizado por una descoordinación entre agencias y por la carencia de un enfoque diferencial. Así mismo, el alcance de los programas es parcial a causa de la constante amenaza de los grupos armados que imposibilitan el desarrollo completo de dichos programas.

Conclusión

En el Pacífico, tanto el conflicto armado como la concepción de desarrollo para la región que ha prevalecido en los últimos gobiernos entorpecen la vigencia y la protección de los derechos étnicos y territoriales de los afrocolombianos. Se ha hecho evidente que la implantación de megaproyectos en el Pacífico no ha beneficiado directamente a los afrocolombianos sino que, por lo contrario, ha sido fuente de mayor violencia, pobreza, desplazamiento forzado y degradación del medio ambiente. Adicionalmente, la subestimación por parte del gobierno sobre la capacidad de repliegue e influencia de los grupos armados en el Pacífico ha dado campo al conflicto en la región.

En este contexto, hay que mejorar el diagnóstico del conflicto armado en el Pacífico que incluya, en forma participativa, las necesidades de los afrocolombianos como grupo étnico. Sólo a partir de este diagnóstico, las políticas del Estado y las estrategias de los actores no institucionales podrán tener un efecto real y positivo sobre el proceso de fortalecimiento étnico de los afrocolombianos. ■

Notas

1. El derecho a no ser discriminado. Primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana. Observatorio de Discriminación Racial, Universidad de los Andes, octubre de 2008.
2. Colombia: Censo de Cultivos de Coca, Unodc, junio de 2008.
3. Cálculo del autor con datos de *Diagnóstico de la situación de los municipios habitados por las comunidades afrocolombianas priorizadas por la honorable Corte Constitucional en los departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Nariño*, Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, 2009.
4. *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua*, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), 22 de mayo de 2008.

contenido
I



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad 

ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



¿Realidad o ficción?

La identidad es esencial para legitimar el proyecto europeo, pero cabe preguntarse si realmente existe o es una creación con miras a impulsar la integración política.

A pesar de la herencia histórica común de Europa y de que actualmente comparta algunos valores morales y religiosos, podría no haber una identidad en sentido estricto. En realidad, es la necesidad del proyecto europeo lo que hace que se considere su existencia, pero ésta no se basa necesariamente en rasgos comunes que la concreten.

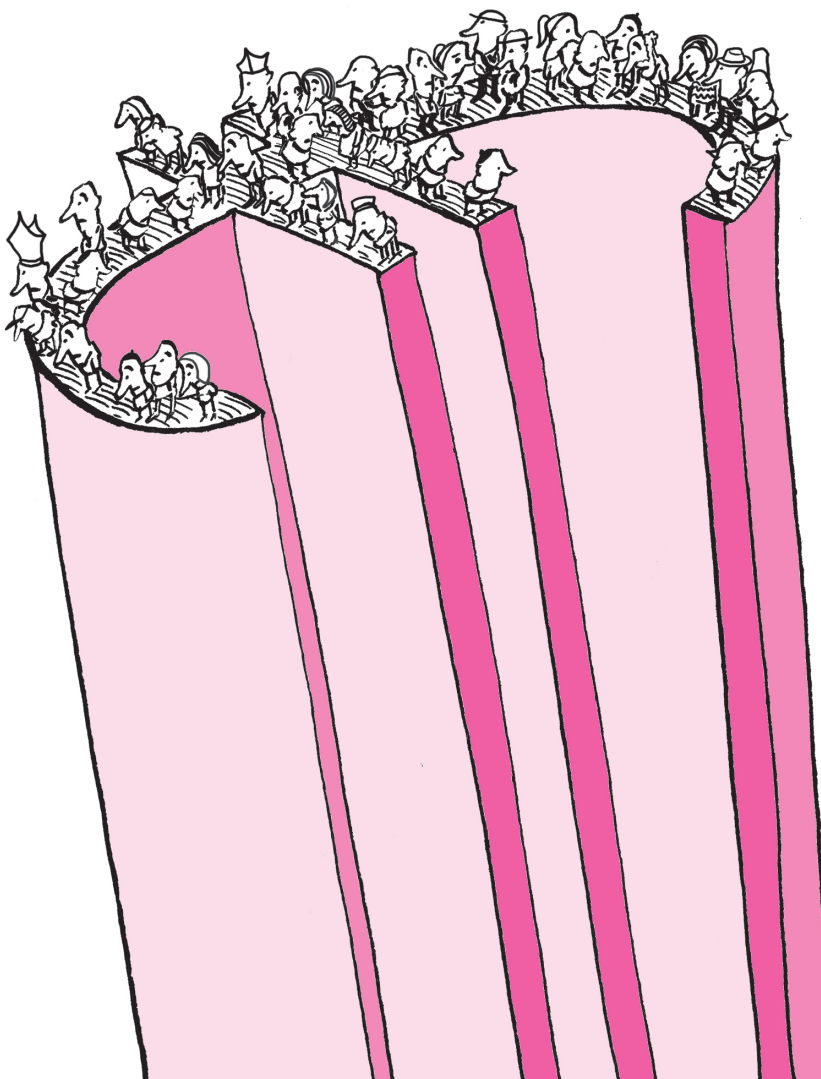
El proceso europeo ha tenido como fin último una integración socio-política. Durante los primeros pasos, el problema de la identidad no resultaba tan complicado porque se empezó con una integración económica. Hoy, la Unión Europea (UE) avanza en el terreno político, del cual se desprende este debate.

Hay tres aspectos que pueden destacarse: el primero, referido a la «necesidad de encontrar un sustrato, mejor, un alma, para el proceso de integración europea»¹; una base común que pueda dar fundamento al proyecto, que consiga el ciudadano al proceso de integración, y que se cree un imaginario colectivo, esencial para la existencia de una comunidad social². Esta base común está amenazada, «considerando que sólo el 2% de la población de Europa se siente plenamente europea»³. Dicho problema podría deberse a la falta de una identidad.

El segundo, respecto a las minorías, los pueblos y las naciones sin Estado. Hoy, el mundo es multicultural y, por lo tanto, incierto e inseguro, los dogmas que solían dar certeza ya no son absolutos y la seguridad podría depender de la consistencia de su identidad. El tercer y último aspecto está influido por el proceso de globalización, que exige una visibilidad y un lugar de la UE en un sistema de interdependencias⁴.

SARA PORRAS ALZATE

Estudiante X semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales
sara.porras@est.uexternado.edu.co



Ejes de la identidad

Ante la necesidad de adoptar una identidad europea, es necesario preguntarse cuáles serían sus ejes. En este artículo se sostiene que habría al menos tres ejes sobre los cuales basar esa identidad: la oposición a los otros pueblos, la herencia común y el sincretismo cultural.

Dado que el concepto de identidad cultural «encierra un sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales, como costumbres, valores y creencias»⁵, ésta surge por diferenciación y como reafirmación frente al otro. En efecto, hubo una oposición a «los bárbaros, los infieles o los salvajes». También a los musulmanes, mongoles, tártaros, árabes y turcos que «durante siglos fueron una amenaza para Europa»⁶.

El segundo eje sería la herencia común de la cultura grecorromana, el cristianismo y la Ilustración, preconizada hoy como punto de encuentro de

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana
global



economía y finanzas
102



externautas
126

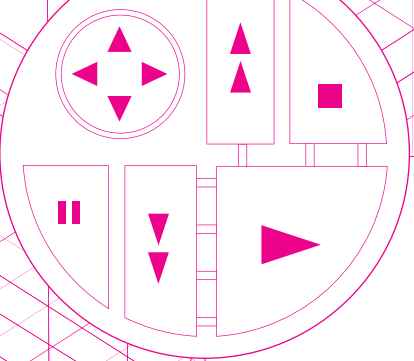


contraseña
132



cultura y sociedad
136





los miembros. Y el tercer eje, el sincretismo cultural que se produjo precisamente por la facilidad en la movilidad que hubo durante siglos. Los países europeos siempre han estado marcados por la influencia extranjera. «Ni siquiera en la época de los nacionalismos, cuando los estados aspiraban a mantener una cultura nacional homogénea, faltó la emigración continental de un país a otro, ni el consiguiente intercambio de culturas»⁷.

Nosotros común vs. derechos comunes

Vale la pena aclarar que la proposición de la existencia de una identidad cultural europea no niega la existencia de identidades culturales nacionales. El profesor Jacob mencionaba que la constitución de una comunidad con identidad común «no suprime todas las diferencias entre individuos y grupos sociales, pero sólo tendrá éxito si estas diferencias son relativizadas y subordinadas a la nueva comunidad. Esas diferencias aparecen como secundarias o superficiales ante un "nosotros común" (...)»⁸. Cabe cuestionarse, entonces, si existe un «nosotros común europeo» que prevalece ante las diferencias entre sus miembros.

Según la tesis expuesta por De Lucas, «no hay nada parecido a una evidencia a propósito de la existencia de elementos que permitan sostener una identidad europea común, al mismo tiempo que unívoca y específica, sobre la cual edificar la comunidad política propia, diferente, que sería el sujeto de ese proyecto europeo»⁹. Entonces, la existencia de la identidad puede considerarse una creación imaginaria que no corresponde a un verdadero sentimiento común.

Según la Carta sobre la Identidad Europea, los valores europeos comunes son tolerancia, fraternidad, libertad, justicia social, igualdad, paz y dignidad, entre otros. Sin embargo, hay que tener en cuenta la diferencia entre identidad y ciudadanía, y que los derechos están ligados a ésta, por el simple hecho de existir como ser humano. En realidad, la ciudadanía posnacional confiere, a cada persona, el derecho y el deber de participar en las estructuras de autoridad y en la vida pública, sin tener en cuenta los lazos históricos ni los culturales. De esta manera, los valores de la Carta serían independientes de la idea de identidad¹⁰.

Otra opción

Habrán quienes consideren que un punto de identidad estaría en el carácter confesional o no de la tradición europea. Por ejemplo, el cristianismo podría ser uno de los fundamentos de la identidad europea. La lucha del cristianismo contra las otras religiones contribuyó a unir a Europa. «Las únicas empresas que agruparon a los países europeos durante siglos fueron las acciones contra los musulmanes, desde las cruzadas de la edad media hasta la defensa del imperio de los Habsburgo, de los turcos, en la segunda mitad del siglo XVII»¹¹.

En contraposición, existe también otra tesis que permite demostrar que parte de las bases de Europa, como heredera de la Ilustración, es la separación entre Iglesia y Estado; es decir, la laicidad. Con todo, existen contradicciones. Por ejemplo, la prohibición del uso de símbolos religiosos en algunos países europeos. Lo anterior daría a entender que el antiguo continente buscaría reafirmar la laicidad como base de su identidad. Empero, la realidad es que sólo algunos estados como Francia, Países Bajos e Irlanda, tienen división entre Estado e Iglesia; otros, como Reino Unido, Dinamarca y Grecia, todavía mantienen un estatus confesional, mientras otros más como Alemania, Portugal, España, son confesionales¹².

Así mismo, podrían tomarse en cuenta los ingredientes «no europeos» que forman parte de la cultura e historia del continente, como el islam, pues si bien han sido influyentes en la civilización europea¹³, pocos consideran los aportes del islam en la identidad del continente. Así pues, ésta es una opción que está lejos de alcanzar un consenso.

En conclusión, habría que preguntarse si la creación de una identidad sólo responde al objetivo de lograr cohesión en la UE para poder avanzar en el proceso de integración, o si realmente existe un pueblo europeo con una identidad común. ■

Notas

1. Javier De Lucas (coord.), *Europa: derechos, culturas*, Valencia, PUV Publicaciones, 2006, p. 124.
2. *Ibid.*, p. 125.
3. Pilar Balet Robinson, La cuestión de la identidad europea en el proceso de adhesión de Turquía, en <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNISO606130211A.PDF>, p. 213. Consultado el 10 de abril de 2010.
4. *Ibid.*, p. 126.
5. Olga Lucía Molano L., «Identidad cultural, un concepto que evoluciona», *Revista Opera*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007 - 2008, p. 73.
6. Balet, ob. cit., p. 214.
7. Nezar Alsayyad y Manuel Castells (eds.), *¿Europa musulmana o Euro-Islam?: Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, Madrid, Alianza Editorial, 2003. Versión en español Pepa Linares, p. 82.
8. Jacob, ob. cit., p. 16.
9. De Lucas, ob. cit., p. 131.
10. Jacobs, ob. cit.
11. Alsayyad, ob. cit., p. 84.
12. Laura Docampo, «¿Debería ser España un Estado laico?», 14 de enero de 2008, en <http://www.laopinion.es>. Consultado el 19 de abril de 2010.
13. En aritmética, matemáticas, arquitectura, entre otros.

Bibliografía

- Alsayyad, Nezar y Castells, Manuel (eds.), *¿Europa musulmana o Euro-Islam?: Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, Madrid, Alianza Editorial, 2003. Versión en español de Pepa Linares.
- Molano L., Olga Lucía, «Identidad cultural, un concepto que evoluciona», Bogotá, *Revista Opera*, 2007-2008.
- De Lucas, Javier (coord.), *Europa: derechos, culturas*, Valencia, PUV Publicaciones, 2006.
- Balet Robinson, Pilar, *La cuestión de la identidad europea en el proceso de adhesión de Turquía*, en <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNISO606130211A.PDF>. Consultado el 1º de abril de 2010.
- Docampo, Laura, *¿Debería ser España un Estado laico?*, 14 de enero de 2008, en: http://www.laopinion.es/secciones/noticia.jsp?pre=3013_9_122913__SOCIEDAD-Debería-Estado-laico. Consultado el 19 de abril de 2010.
- Jacobs, Dirk y Maier, Robert, «European identity: construct, fact and fiction», en *The Quest for a Multifaceted Identity*, Maastricht, Holanda, Utrecht University, Editorial Shaker, 1998, en <http://users.belgacom.net/jacobs/europa.pdf>. Consultado el 16 de abril de 2010.
- Carta sobre la Identidad Europea, en http://www.europa-web.de/europa/02wwswww/203chart/chart_sp.htm. Consultado el 16 de abril de 2010.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana
global



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



CASO PALESTINO-ISRAELÍ

El agua como recurso de supervivencia

El largo conflicto entre Palestina e Israel se explica parcialmente por el valor económico del agua, que limita la cooperación israelí debido a los múltiples intereses existentes dentro de ese potencial mercado multimillonario.

Un análisis desde los recursos naturales puede ser clave para entender por qué el conflicto árabe-israelí es de larga duración, y por qué se atribuye a cuestiones históricas, limítrofes y religiosas. A pesar de algunos acercamientos, todavía no hay solución a la vista. Desde esta perspectiva, este conflicto puede caracterizar una de «las guerras del futuro»¹.

La teoría² acepta que los conflictos de larga duración surgen en territorios cuyos recursos naturales capturables disuaden a las partes, o a una de las partes, a cooperar para resolver diferencias, porque encuentran más rentables sus actividades en el marco del problema. Una descripción de la distribución hídrica de la región, así como un repaso por la guerra de los Seis Días, y el sistema actual de abastecimiento de agua, son útiles para identificar intereses económicos detrás de este grave conflicto.

Hay suficientes evidencias que apoyan la tesis de que Israel persigue el dominio de fuentes hídricas en su avanzada por el control de más territorios palestinos, debido a su hidrogeografía. El afán por dominar más fuentes de agua se suma al complejo sistema de factores que definen este conflicto, más aún en medio de una coyuntura de cambio climático que ha acentuado la escasez de este recurso.

Distribución regional del recurso

Toda el agua disponible en la región donde se ubican Israel, el Banco Oeste, la franja de Gaza, Jordán y Siria proviene o del río Jordán y el río Yarmuk —un río menor—, o de los acuíferos ubicados especialmente en la región controlada por los palestinos. Israel depende del flujo del Jordán, que nace en territorio libanés³; su flujo anual es de 1.200 millones de metros cúbicos⁴, del cual sólo

ventana global

**CINDY CRISTINA
BENDEK GÁMEZ**

Estudiante VIII semestre
Gobierno y Relaciones
Internacionales

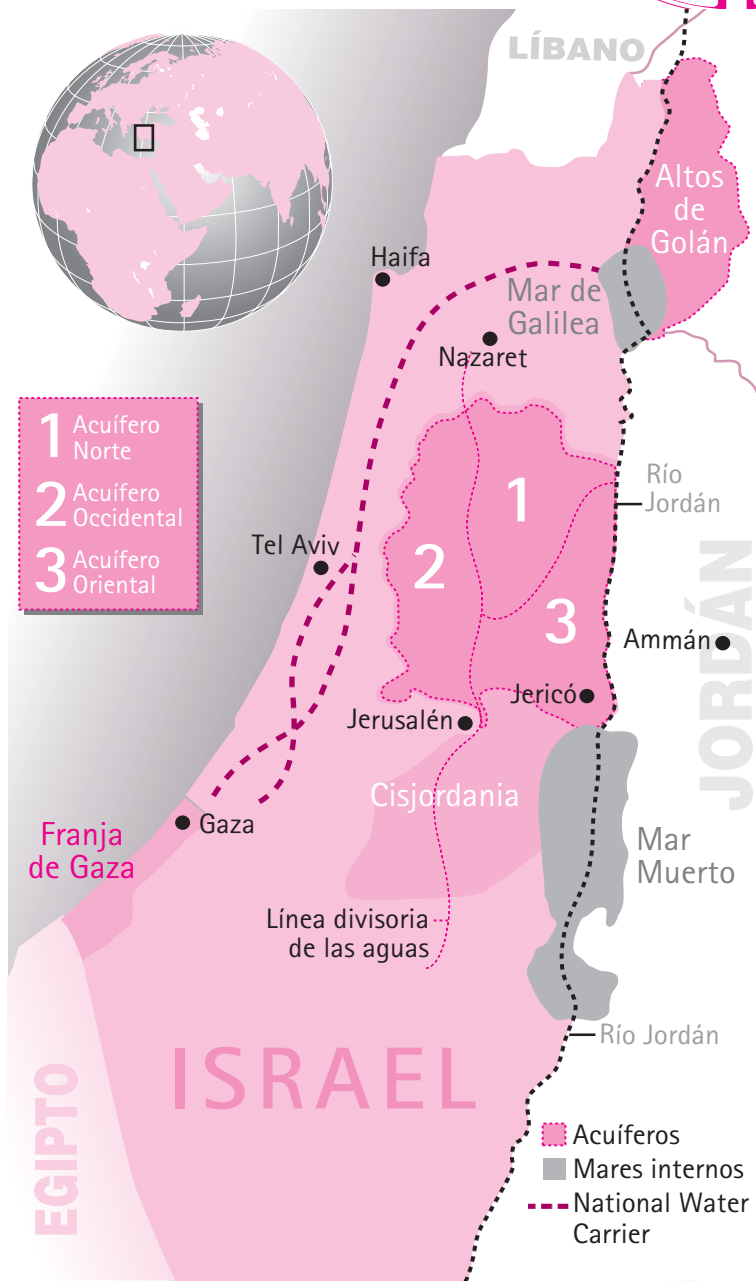
cindy.bendek@est.uexternado.edu.co

un 23% se origina en Israel. Con esto, el abastecimiento de Israel depende de sus vecinos árabes.

Los acuíferos en la zona de Israel y Palestina son el norte, el occidental y el oriental, ubicados todos al norte de Jericó (ver mapa).

Israel persigue el dominio de fuentes hídricas en su avanzada por el control de más territorios palestinos, debido a su hidrogeografía.

Mapa 1. Acuíferos en el Banco Oeste



Fuente: Shapland, 1997.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global



economía y finanzas
102



externautas
126

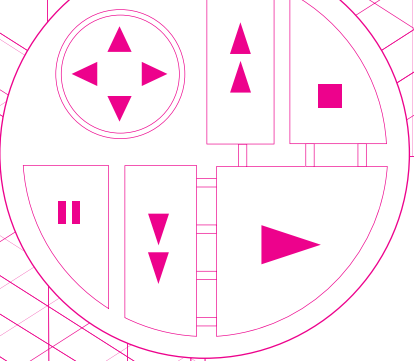


contraseña
132



cultura y sociedad
136





ventana global

Israel depende entre un 25 y un 40% de las aguas del Banco Oeste árabe para su abastecimiento hídrico, y consume aproximadamente un 80% de su capacidad total⁵.

Esta distribución hidrogeográfica estuvo en la mente de quienes concibieron el Estado de Israel. Ya en 1919 –dos años después de la Declaración de Balfour– Chaim Weizman, el presidente de la Organización Sionista Mundial, escribió al premier inglés David Lloyd George lo siguiente: «El futuro económico de Palestina es dependiente de su abastecimiento de agua para irrigación y para energía eléctrica, y el abastecimiento de agua debe principalmente derivarse del monte Hermon, desde la cabecera del Jordán, y desde el río Litani... Consideramos esencial incluir el valle del Litani (...), y los costados sur y occidental del monte Hermon...»⁶.

Igualmente, declaraciones del premier israelí Moshe Sharett indican el plan para el control del Litani: «Entrar al Líbano, ocupar el territorio relevante... y luego el territorio al sur del Litani será anexado a Israel, y todo estará en su lugar»⁷. Aunque los límites del Estado de Israel no comprendieron los deseos de Weizman, la invasión al Líbano en 1982 sí le permitió a Israel dominio sobre el Litani y alguna parte del monte Hermon.

Consecuencias de la hidrogeografía

La escalada de la guerra de los Seis Días estuvo directamente relacionada con el agua. La disputa empezó cuando Israel inició la construcción del canal *National Water Carrier* (NWC)⁸, un proyecto para alterar el curso de las aguas del río Jordán hacia las zonas costeras que tenían poca irrigación. Siria y Egipto respondieron con un proyecto propio para represar las aguas de los ríos Baniyas y el Hasbani antes de que llegaran al Jordán, lo que dejaría al NWC sin 260 millones de metros cúbicos para encauzar.

Como reacciones políticas al proyecto árabe, la entonces ministra israelí, Golda Meier, consideró que el proyecto era un «ataque directo sobre uno de los medios de subsistencia de Israel... (El proyecto constituye) una amenaza para la paz»⁹. El premier Levi Eshkol –otro ejecutivo de una empresa de agua– advirtió también que Israel actuaría para asegurar el flujo continuo de las aguas, y en 1965 empezaron los enfrentamientos.

En 1966, aviones israelíes atacaron directamente los trabajos sobre los ríos Baniyas y Yarmuk, en el Líbano. En abril de 1967 la fuerza aérea israelí entró en territorio sirio para bombardear las construcciones. Dos meses después empezó la guerra de los Seis Días, que sirvió como primer precedente para la constitución de la Organización para la Liberación de Palestina (OPL), apoyada por Siria. Los primeros ataques ya los habían hecho contra puntos claves del NWC israelí, recién terminada la obra.

El mercado del agua

El triunfo en la guerra de 1967 permitió a Israel dominar más territorio del Banco Oeste. La empresa estatal israelí de agua, Mekorot Ltda., mide el consumo de agua de los palestinos y cobra tarifas diferenciadas, quince veces más altas que las impuestas a los ocupantes judíos en el Banco y los Altos. De hecho, el consumo doméstico palestino presenta una de las relaciones de consumo más bajas del mundo, «entre los 20 y los 30 metros cúbicos anuales»¹⁰, mientras israelíes extraen alrededor de 440 mi-



Israel depende del flujo del Jordán, que nace en territorio libanés; su flujo anual es de 1.200 millones de metros cúbicos, del cual sólo un 23% se origina en Israel.

liones de metros cúbicos anuales de los acuíferos del Banco Oeste, es decir, un 65% sobre la capacidad de carga de los acuíferos¹¹. El consumo real de los 133 mil judíos en la zona podría estar hoy sobre los 50 millones de metros cúbicos, en tanto que el consumo de 1,6 millones de palestinos en el mismo territorio se calcula en 118 millones de metros cúbicos anuales¹².

En realidad, para 2002, en el mundo el mercado del agua manejaba cifras del orden de los US\$300 millones¹³. Sin duda, la cifra se eleva ahora con el cambio climático, en tanto que han disminuido los cauces de los ríos y la desertificación se incrementa en el globo. De hecho, la empresa israelí Mekorot Ltda. presenta balances de más de US\$3 billones y genera más de US\$700 millones, en ventas anuales¹⁴. Hoy es catalogada como una de las empresas más eficientes y con mayor tecnología en el tratamiento y explotación de los recursos hídricos del mundo. Ahora bien, concede hasta un 60% en subsidios¹⁵ para el consumo agrícola, porcentaje bastante alto si se tiene presente que la producción agrícola sólo representa un 2% del PIB. Entonces, puede calificarse de ineficiente.

A modo de conclusión

Cuando los hermanos Toffler escribieron *Las guerras del futuro* no faltaron quienes los consideraron pesimistas y exagerados, pero el conflicto palestino-israelí evidencia que la guerra por el agua es una realidad que ya está presente en el mundo. Así las cosas, varios factores profundizan el conflicto entre estos dos pueblos. Un análisis de la disponibilidad del recurso hídrico en la región demuestra que este es un elemento más.

Con este panorama, sumado a las inclemencias climáticas ocasionadas por el efecto invernadero que hace que sólo llueva el 65% de los niveles anuales normales, es urgente plantear escenarios de acercamiento que permitan a los palestinos un abastecimiento de agua digno y que replanteen los patrones del consumo israelí. ■

Notas

1. Ampliar en Alvin Toffler y Heidi Toffler, *Las guerras del futuro*, Barcelona Plaza Et Janés Editores, 1995.
2. Ampliar en, Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflicts*, Colorado International Peace Academy, 2003.
3. Sus principales fuentes son el río Hasbani (Libano), el Dan y el Baniyas (Libano), hacia el costado sirio del Hermon.
4. Sólo un 2% del flujo del Nilo o un 1% del flujo del río Congo (Klare, 2001, P. 165).
5. Vandana Shiva, *Water Wars*, 2002.
6. Disponible en http://www.bintjbeil.com/water/david_paul.html. Consultada el 28 de mayo de 2010.
7. Kevin Peraino, «The Myth of Water», *Newsweek*, 28 de junio de 2008. En internet en <http://www.newsweek.com/id/143688>. Consultada el 28 de mayo de 2010. En la fuente se menciona que Israel planeaba a su vez instaurar el poder de los cristianos maronitas en El Líbano, para declararlo un Estado aliado mediante el respaldo de un militar de mediano o alto rango que asumiera el poder y aceptara las retribuciones financieras del caso.
8. La construcción del canal se terminó en 1964. Internacionalmente se acepta que es ilegal alterar el curso de fuentes superficiales de agua, en uso de un principio conocido como el del flujo natural. Al respecto, conviene estudiar también el principio ripariano, o ribereño.
9. Michael Klare, 2001, p. 69.
10. Kevin Peraino, «The Myth of Water», *Newsweek*, 28 de junio de 2008. En internet en <http://www.newsweek.com/id/143688>. Consultada el 28 de mayo de 2010.
11. Greg Shapland, 1997, p. 22.
12. El consumo per cápita de los judíos en el Banco Oeste es cinco veces mayor que el de los palestinos, e incluso mayor que el de los judíos que viven fuera del Banco.
13. Vandana Shiva, 2002.
14. Información disponible en www.mekorot.co.il/Eng/Mekorot/Pages/FactsFigures.aspx. (1° de mayo de 2010). Mekorot tiene más de 10.500 kilómetros de tuberías y 31 plantas desalinizadoras; en el 2011 entrará en funcionamiento una nueva planta en Ashdod, con la que se podrán desalinizar cien millones de metros cúbicos de agua de mar por año. Además, cuenta con seis plantas de tratamiento de aguas residuales.
15. *Ibid.*

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana
global



economía y finanzas
102



externautas
126

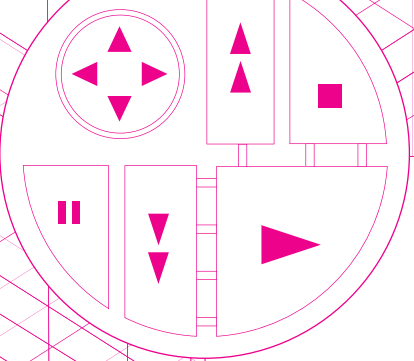


contraseña
132



cultura y sociedad
136





BRASIL

Biocombustibles: rentabilidad y amenaza medioambiental

Los biocombustibles son una alternativa para reemplazar productos derivados del petróleo. Vincularse a este sector promete generar rentabilidad, pero no ofrece necesariamente verdaderas soluciones medioambientales.

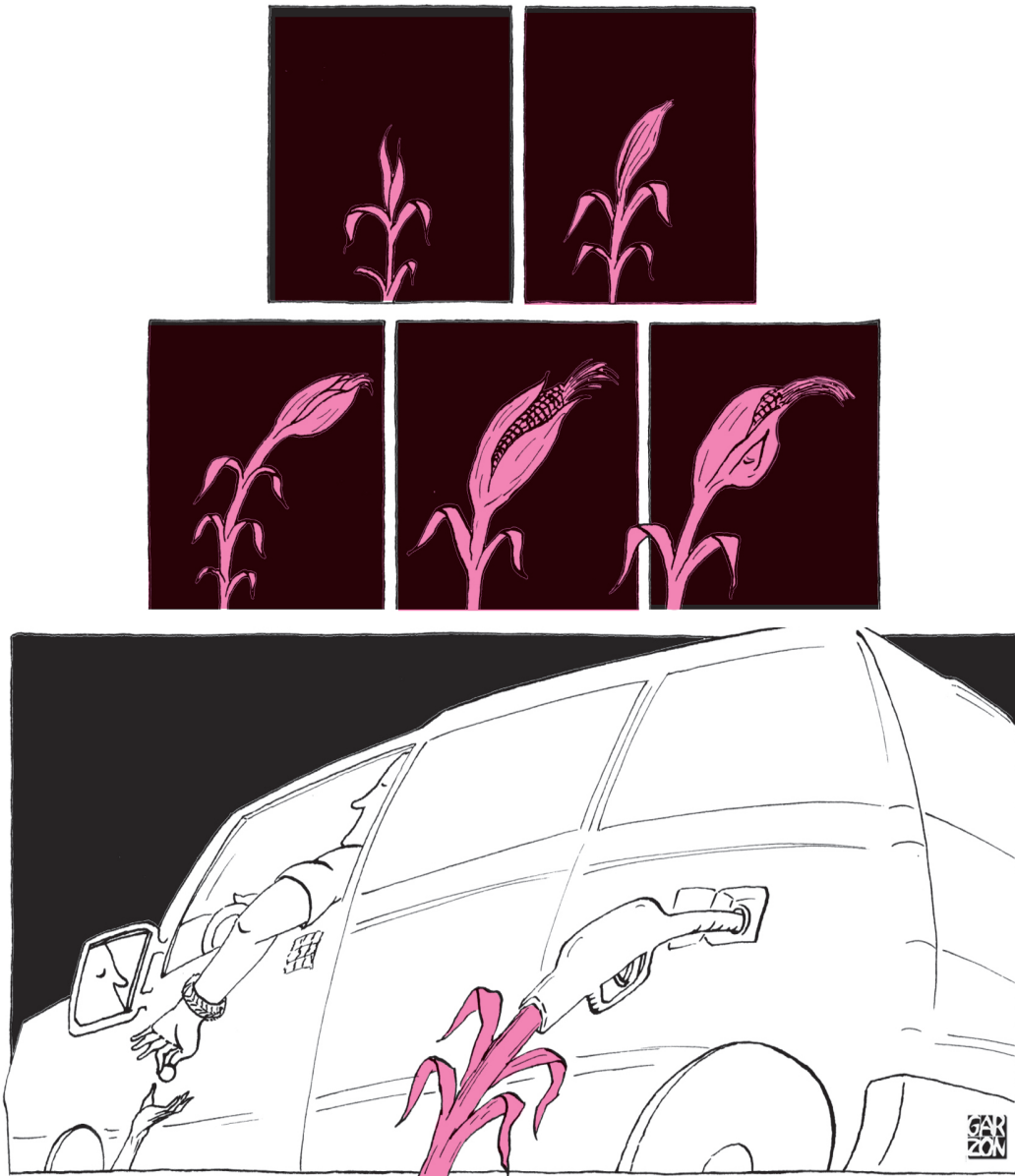
Alrededor de la industria de energías alternativas se ha desarrollado un mercado mundial dinámico, específicamente de los combustibles derivados de recursos renovables de primera generación, como caña de azúcar, trigo, maíz, soya, aceite de palma y girasol¹. Este tipo de energía combustible se denomina biocombustibles, un producto que se ha convertido en sustituto de los combustibles fósiles y que además emiten hasta 44% menos de dióxido de carbono que la gasolina tradicional². Por esta razón, el mercado de energías alternativas se ha expandido como sustituto de las energías derivadas del petróleo, y empresas y naciones llevan a cabo proyectos ligados al desarrollo de esta clase de energía desde el siglo pasado. En dicho contexto, resulta necesario mencionar a Brasil y destacar que es uno de los mayores productores de biocombustibles en el ámbito internacional; ¿cuál es el panorama, en cuanto a las posibilidades de crear empresa e incentivar la inversión, en el sector de energías alternativas, en Brasil? En el presente artículo se describe que, en ese país se proyectan altos índices de rentabilidad para las inversiones en biocombustibles y se advierten amenazas medioambientales y sociales.

Proyección de rentabilidad

La búsqueda de un plan de seguridad energética sólido fue el punto de partida para que el gobierno brasileño generara estrategias y proyectos en energías alternativas, como los biocombustibles. En el país de la samba hay oportunidades para los planes de negocios en esta industria. No sólo se cuenta con una estructura que facilita el mercado, sino que el Estado ha abierto oportunidades para su internacionalización y se ofrecen múltiples opciones a los inversionistas.

ventana global

**ANDREA CAROLINA
CAMARGO CARVAJAL**
Egresada
Finanzas y Relaciones
Internacionales
*andrecarolinacamargo@
gmail.com*



En su calidad de economía más grande de América Latina³, Brasil ha logrado que tanto el sector industrial como el de servicios consoliden 94% de su PIB⁴; además, su moneda oficial, el real, ha mantenido estable la revaluación que tuvo en la primera mitad de la última década. Esto le da sostenibilidad a la balanza comercial, y se complementa con políticas de gobierno siempre abiertas a la inversión extranjera, que promueven el crecimiento empresarial interno. La eficiencia de la industria de biocombustibles permite que este país latinoamericano atienda la totalidad de su demanda interna de este combustible, que equivale aproximadamente a 30% de su consumo energético total⁵, y a su vez la demanda anual de países hacia los que exporta 4.719 millones de galones de biocombustible: Estados Unidos (47%), Holanda (11%), Japón (7%), Suecia (6%), Jamaica (6%), El Salvador (5%), otros (19%)⁶. Al sumar a las cifras actuales las proyecciones de Francia, Alemania e Italia, entre 2010 y 2015 se plantea un incremento promedio del 70% sobre el consumo actual de biocombustibles. Así mismo,

externautas
126

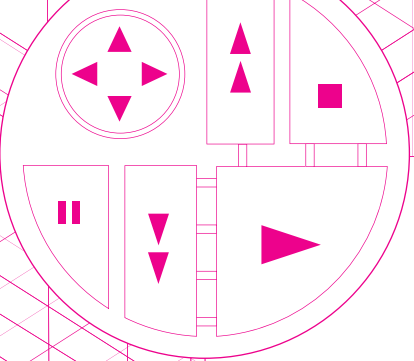
contraseña
132

cultura y sociedad
136

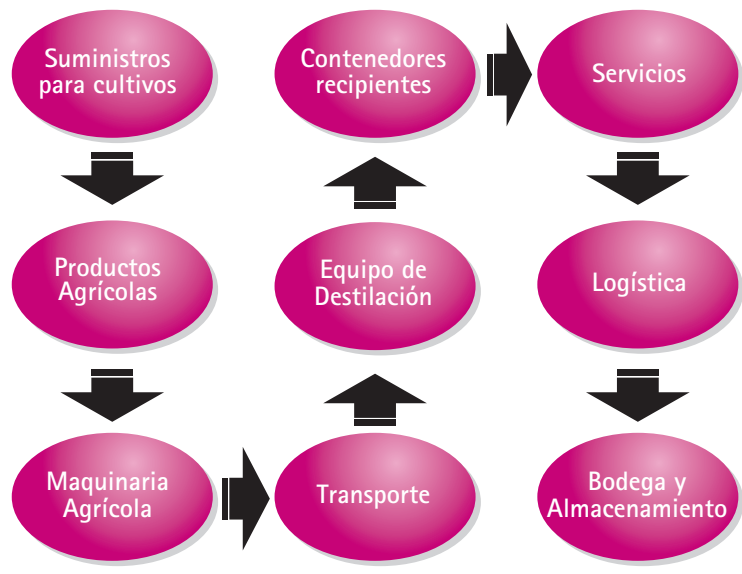


ventana
global





ventana global



la Comisión Europea ha propuesto que para el año 2020 el 10% del consumo total de energía combustible provenga de recursos renovables. Por su parte, Estados Unidos estima que el consumo de etanol y biodiesel será tres veces más alto que el actual en el 2017.

Aparte, de las proyecciones de demanda mundial, los nexos comerciales bilaterales y multilaterales, dinámicos y sostenibles, fortalecen las líneas de exportación e importación con países desarrollados y en desarrollo. A su vez, la solidez de la industria va acompañada de políticas que garantizan la proyección internacional. Hoy existen espacios para el intercambio sur-sur mediante negocios con Nicaragua, Perú, Guatemala e India, países que serán aliados en la producción de combustibles provenientes de la caña de azúcar⁷. En Nigeria y Ghana se establecerán centros de investigación y plantas de destilación de biocombustibles. También existen planes de cooperación tecnológica con Perú, Colombia, Argentina, Venezuela y Panamá, de manera que se pueda ampliar la integración regional en materia energética⁸.

Los biocombustibles se han convertido en sustituto de los combustibles fósiles y además emiten hasta 44% menos de dióxido de carbono que la gasolina tradicional.

En Brasil y dentro de la industria de biocombustibles, la producción de este tipo de energía está limitada a multinacionales con recursos y tecnología de producción a escala ya desarrollada, principalmente Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, Greenlife, Seeboard Corporation, Mijasi, Atanor, Glencor y la brasileña Petrobrás⁹. Sin embargo, la cadena de suministro y distribución no está abastecida en su totalidad por los productores del combustible (ver ilustración), lo que les permite a empresas pequeñas y medianas formar parte de la cadena de valor, integrándose a un sistema con gran ventaja competitiva mediante la inversión de capital o estrategias de emprendimiento.

Amenaza social

Una vez delimitado el espacio de inversión, hay que considerar los efectos y el impacto de esta industria en la esfera social. Al sufrir una reducción en la variedad y cantidad de alimentos disponibles para la población, puede afectarse la seguridad alimentaria en las poblaciones menos favorecidas.

Actualmente, los grandes incentivos y la disponibilidad de financiación para proyectos empresariales relacionados con el sector estimulan la creación de monocultivos¹⁰. En Brasil, específicamente, los agricultores están reemplazando cultivos de cereales como el arroz, trigo y centeno, para dedicar la tierra a la siembra de caña de azúcar. Ésta se compra para destilarla y transformarla en biocombustible, motivo por el cual hay alta demanda y el precio resulta interesante para los cultivadores. Ellos saben que al venderla como insumo para biocombustibles logran mayores ingresos que si la ofrecen en los ingenios que transforman el producto en azúcar. De esta manera, los productos agrícolas no sólo se dirigen a otra industria (la energética) sino que disminuye la variedad de cultivos disponibles para la alimentación de la población.

Por esto es cada vez más difícil cumplir la meta fijada en la Conferencia de Sostenibilidad del 2008. Ese año, en el Reino Unido, se estableció la urgencia de duplicar el suplemento de alimento¹¹. Evidentemente, destinar los cultivos de primera generación a la producción de biocombustibles impide suplir la demanda de alimentos, lo que desata problemas como la malnutrición e incrementa el riesgo de una hambruna¹².

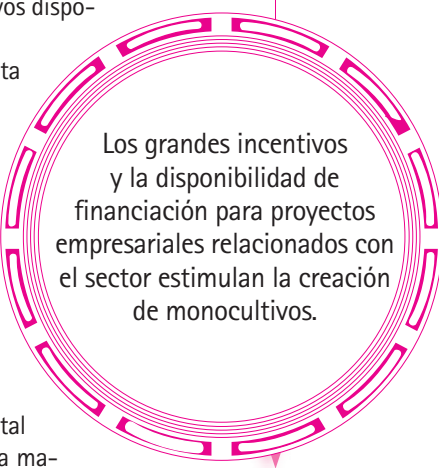
Amenaza medioambiental

No menos significativa es la amenaza medioambiental que la producción de biocombustibles puede llegar a materializar, principalmente lo relacionado con la deforestación de la selva amazónica y, por ende con la disminución de los recursos de agua dulce.

Los incentivos y herramientas que fomentan el cultivo de caña de azúcar en Brasil promueven la búsqueda de nuevos espacios para cultivarla. Los colonos no dudan en internarse en la selva amazónica para este propósito, sin tener presente que con esto contribuyen a la deforestación del pulmón del mundo¹³. En el tercer cuatrimestre del año 2009 la Agencia Internacional de Energía y la Organización Mundial de Energía estimaron que la plantación de cultivos dedicados a la producción de combustibles se incrementará anualmente entre 7 y 9%, hasta el año 2030¹⁴. Este incremento en la cantidad de cultivos se traduce, de inmediato, en una mayor necesidad de irrigación¹⁵, proceso que se efectúa con agua dulce, un recurso no renovable y ya escaso.

A modo de conclusión

El sector de energías alternativas en Brasil ofrece una opción viable de inversión, creación o expansión de empresa, ligada a un gran reto social



Los grandes incentivos y la disponibilidad de financiación para proyectos empresariales relacionados con el sector estimulan la creación de monocultivos.

contenido
I



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana
global



economía y finanzas
102



externautas
126

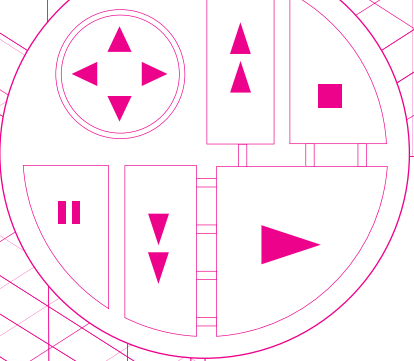


contraseña
132



cultura y sociedad
136





y ambiental. Una alternativa como ésta se puede abordar mediante la estructuración de un modelo de negocio multidimensional¹⁶, cuyo propósito sea integrar estrategias de rentabilidad, beneficio social y ambiental, y hacer de este triángulo una prioridad única a la hora de diseñar y desarrollar un plan de negocios. Para llevar esto a cabo se necesita un cambio de paradigma real, ya que al crear negocios multidimensionales¹⁷ es posible evitar que una opción empresarial sea el acelerador de otros problemas medioambientales y sociales irreversibles¹⁸. Si bien este análisis es válido para el mercado brasileño, es también un marco que puede llegar a servir de referencia para crear la estructura en otros países productores de biocombustibles, donde se prevean la rentabilidad y también las amenazas. ■

Notas

1. Woodrow Wilson International Center for Scholars, «The Global Dynamics of Biofuels: Potential Supply and Demand for Ethanol and Biodiesel in the Coming Decade», en http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Brazil_SR_e3.pdf. Consultado el 1° de julio de 2010.
2. Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis, «Brazil's Biofuels Take Centre Stage in Climate Change Debate», en <http://www.reporterbrasil.org.br/biofuel/exibe.php?id=99>. Consultado el 1° de julio de 2010.
3. Según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Brasil tuvo el PIB más alto de América Latina en el 2009. Ampliar en IMF, «Brazil and the IMF», en <http://www.imf.org/external/country/BRA/index.htm> World Bank. Consultado el 1° de julio de 2010.
4. [p://www.blx.com/paginasInfoLatam.aspx?PAG_ID=23&CAT_ID=5](http://www.blx.com/paginasInfoLatam.aspx?PAG_ID=23&CAT_ID=5). Consultado el 1° de julio de 2010.
5. Woodrow Wilson International Center for Scholars, «The Global Dynamics of Biofuels: Potential Supply and Demand for Ethanol and Biodiesel in the Coming Decade», en http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/Brazil_SR_e3.pdf. Consultado el 1° de julio de 2010. También puede ampliarse en United Nations Industrial Development Organization, «Analysis, Design and Implementation of Biodiesel Projects in Brazil with Linkage to Livestock Production», 1° de julio de 2010, en http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/Industrial_Competitiveness/Trade_Capacity_Building/CairoConference2008/Analysis_Design_and_Implementation_of_Biodiesel_Projects_in_Brazil_with_Linkage_to_Livestock_Production.pdf. Consultado el 1° de julio de 2010.
6. Iowa State University, «Brazil's ethanol exports, from Source: Gain Report: BR8013, USDA Foreign Ag Service», en <http://www.extension.iastate.edu/agdm/articles/hof/HofMay09.html>. Consultado el 1° de julio de 2010.
7. *Harvard International Review*, «Cash crop: Brazil's biofuel leadership», en <http://www.entrepreneur.com/trade-journals/article/184710757.html>. Consultado el 27 de agosto de 2009.
8. Ministério de Minas e Energia Secretaría de Planejamento e Desenvolvimento Energético Empresa de Pesquisa Energética «Plano nacional de Energía 2030». Documento adquirido directamente de la embajada de Brasil en Bogotá, Colombia. noviembre de 2009.
9. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, «Noticias biocombustibles: productores de biodiésel salen a pedir medidas de fomento», en <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/argentina/Lists/Noticias/DispForm.aspx?ID=1355>. Consultado el 10 de julio de 2010.
10. Eberhard Seidel and Heinz Strebler, *Umwelt und Ökonomie: «Reader zur Ökologieorientierten Betriebswirtschaftslehre»*, Wiesbaden, 1991, pp. 17-30, 150-160.
11. Sustainability Conference 2008. United Kingdom's Chief Scientific Adviser, professor John Beddington, en *Biofuels Digest*, «New Agriculture Outlook from FAO and OECD: biofuels to double by 2017», 30 de junio de 2010, <http://www.biofuelsdigest.com/blog2/2008/05/30/new-agriculture-outlook-from-fao-and-oecd-biofuels-to-double-by-2017/>.
12. Ibid.
13. The Ecologist, «Biofuels not the answer», http://www.theecologist.org/News/news_round_up/269212/biofuels_not_the_answer_conference_told.html. Consultado el 1° de julio de 2010.
14. OECD/IEA, «Biofuels Production», <http://www.iea.org/Textbase/techno/essentials2.pdf>. Consultado el 1° de julio de 2010.
15. Stockholm International Water Institute, «World Water Week, Global Conference», http://www.worldwaterweek.org/documents/WWW_PDF/Media/PR_Stockholm_Statement_090821.pdf. Consultado el 1° de julio 2010.
16. Muhammad Yunus, «Creating a World without Poverty», *Public Affairs*, Nueva York, 2007.
17. Ibid. Se mencionan las múltiples necesidades del ser humano, por lo cual es importante crear negocios que se enfoquen en el efecto que éstos van a tener en el medio en el que se van a desarrollar.
18. Sustainability Conference 2008, United Kingdom's Chief Scientific Adviser, professor John Beddington, en *Biofuels Digest*, «New Agriculture Outlook from FAO and OECD: biofuels to double by 2017», <http://www.biofuelsdigest.com/blog2/2008/05/30/new-agriculture-outlook-from-fao-and-oecd-biofuels-to-double-by-2017/>. Consultado el 30 de junio de 2010.

ventana global

El sector de energías alternativas en Brasil ofrece una opción viable de inversión, creación o expansión de empresa, ligada a un gran reto social y ambiental.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESPECIALIZACIONES

Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo

XVIII promoción. Reg. C. MEN 2750

Objetivo: Dar a conocer las nuevas tendencias de la cooperación internacional y facilitar el acceso a las fuentes de recursos y oportunidades que ofrece este elemento fundamental del desarrollo; proporcionar habilidades para identificar problemáticas, plantear soluciones y brindar herramientas de gestión de proyectos.

Título otorgado: Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo

Duración: 12 meses

Convenio: School of International and Public Affairs (Sipa) de Columbia University, N. Y.

Desarrollo y Marketing Territorial

III promoción. Reg. C. MEN 51873

Objetivo: Formar y preparar dirigentes, gerentes y administradores capaces de fomentar el desarrollo territorial a través de instrumentos innovadores que les permitan a las regiones integrarse en la economía global. Incentivar actividades empresariales integradas localmente por medio de cadenas productivas, entre otras acciones, dando lugar a procesos de desarrollo sostenible. Entre las estrategias de desarrollo se encuentran el marketing territorial, la creación de cadenas productivas y la generación de redes de cooperación local (asociatividad), entre otros.

Título otorgado: Especialista en Desarrollo y Marketing Territorial

Duración: Doce meses

Finanzas

N promoción. Reg. C. MEN 2919

Objetivos: Proporcionar las herramientas necesarias para manejar las finanzas nacionales e internacionales y para evaluar proyectos. Proporcionar al participante la formación especializada requerida y el desarrollo práctico respecto a las funciones de un ejecutivo financiero. Impulsar la capacidad y destreza de los participantes en la toma de decisiones gerenciales, financieras y estratégicas en el ámbito de la empresa y en el contexto que la condiciona.

Énfasis: El estudiante puede elegir entre tres énfasis: Finanzas Internacionales, Evaluación de Proyectos y Banca de Inversión.

Título otorgado: Especialista en Finanzas. Certificado expedido conjuntamente con la School of International and Public Affairs, Columbia University.

Duración: un año

Convenio: School of International and Public Affairs (Sipa) de Columbia University, N. Y.

Informes
3537000, 3420288
exts. 1220, 1251, 1256
figri.posgrados@uexternado.edu.co

De Eurípides a Papandreu: veintiséis siglos de tragedia griega

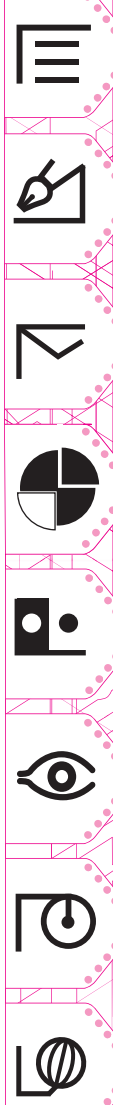
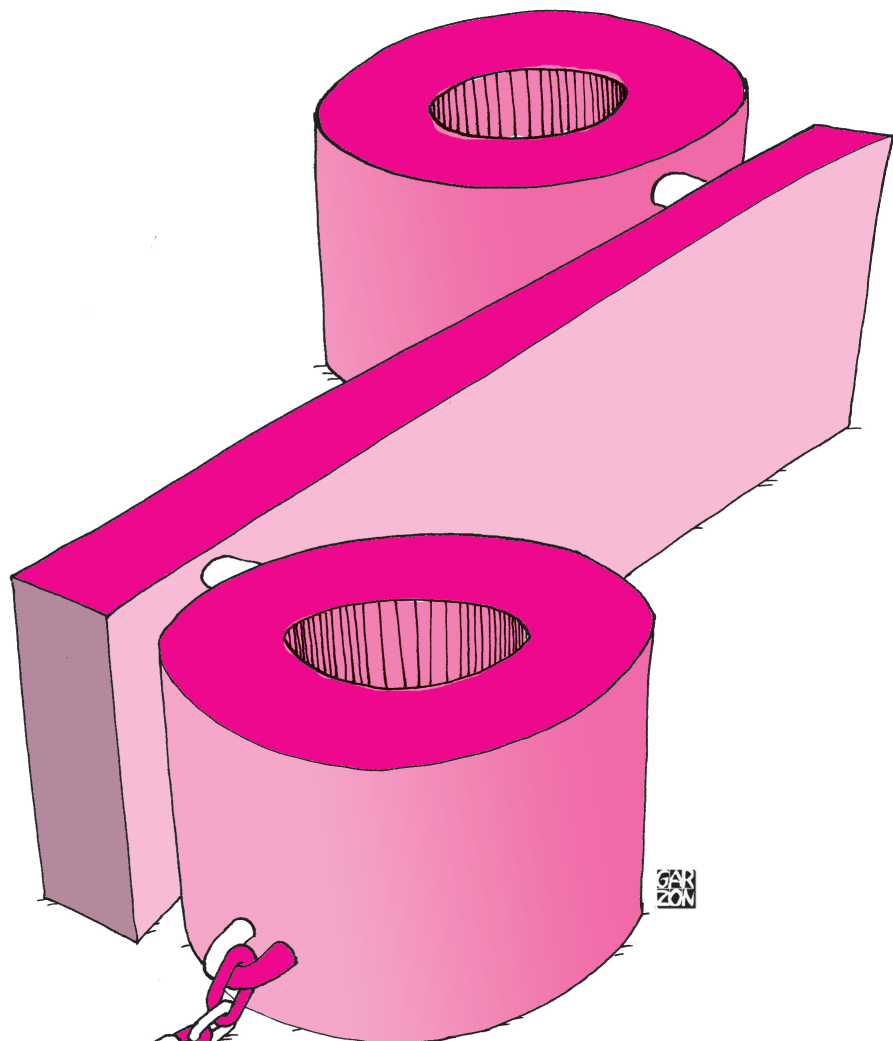
La reciente debacle económica griega, comparable con una tragedia, no se ha solucionado aún y sus causas revelan falencias profundas en la construcción del modelo de la Europa unida.

Los antiguos griegos, en el siglo V antes de Cristo, se caracterizaban por ser educadores, formadores de ciudadanos por medio de la *paideia*, ese conjunto de nociones que permitirían que todo ciudadano cumpliera a cabalidad con sus deberes cívicos. Así, usaban la poesía —y, como caso particular, la tragedia— para instruir.

El género de tragedia, sobre todo tras las modificaciones que hizo Eurípides a la propuesta de Esquilo y Sófocles, propone contar la historia de un héroe que se enfrenta a los designios de los dioses, que comete crímenes que al final es castigado con la muerte o con la ruina, haciendo del sufrimiento humano un elemento central. El objetivo es que el espectador sienta que cuanto le ocurre al protagonista podría sucederle a él y que, por tanto, esto redunde en una lección moral.

Aunque tradicionalmente los personajes de las tragedias griegas son héroes con características sobrehumanas, los personajes de Eurípides tienden a ser problemáticos, inseguros o incluso perversos. Son estos, los que al final de la tragedia, en un acto de contrición, reconocen su error de viva voz y reciben su castigo. Así, el argumento central de la tragedia griega consiste en mostrar la caída de un personaje importante que termina vilipendiado, exiliado o derrotado física, moral y económicamente.

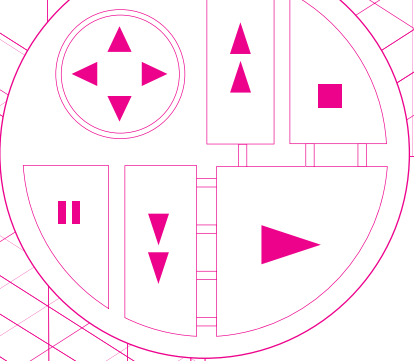
Hoy los griegos nos entregan una lección, a través de una tragedia de la que ellos son los principales protagonistas. ¿De qué otra manera podríamos llamar el colapso económico y financiero que afronta Grecia y que amenaza a la Unión Europea en su conjunto?



economía y finanzas 







Primer acto. El ascenso del héroe y los designios de los dioses

Nuestro héroe es el gobierno griego, que demostró un desarrollo milagroso en sus indicadores macroeconómicos desde 1993. Grandes reducciones en el déficit fiscal, que pasó del 13,4 (1993) al 1,8% del PIB (1999); una deuda que se mantuvo estable entre el 105 y el 110% del PIB en el período de estudio, y una inflación inferior al 3%, permitieron la admisión de los griegos en la zona euro, de acuerdo con el Consejo Europeo de Bruselas (1998), desde el primero de enero de 2001.

Aunque ya el Consejo Europeo de Ámsterdam (1997) había creado la zona euro de once países, a partir del 1º de enero de 1999, fue un triunfo amplio para nuestro héroe que lo admitieran dentro del selecto club. Así, era loado en coro por analistas internacionales, inversionistas institucionales y *traders* de Wall Street. Para los pequeños griegos era un gran logro que los compararan con gigantes de la importancia de Alemania y Francia. Haber vencido las grandes adversidades económicas que afrontaba sólo un lustro antes fue una hazaña comparable a la del joven Perseo cuando decapitó a la Medusa.

Grecia se comprometió a cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, desde 1997, ordenaba que los países que quisieran pertenecer a la zona euro debían cumplir con criterios de convergencia que limitaban los niveles máximos de endeudamiento (60% del PIB) y de déficit fiscal (3% del PIB). El gobierno helénico logró convencer al Consejo Europeo de que estaba dando los pasos correctos para alcanzar y mantener estos indicadores.

El cumplimiento de estas y otras metas se consideraba clave para garantizar la sostenibilidad fiscal y la convergencia presupuestaria de las naciones pertenecientes a la zona euro, pero su incumplimiento apenas podría acarrear una multa o una amonestación escrita de las autoridades europeas. Así, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una regla sin dientes, que no genera incentivos reales para su cumplimiento.

Segundo acto. El crimen cometido y sus consecuencias para la zona euro

El aparente milagro alcanzado por los griegos en realidad no lo fue. Unos años después de entrar en la zona euro, en 2003, se reveló que habían falseado sus cifras macroeconómicas. Mediante la utilización de instrumentos como *swaps* de tipo de cambio y de tasa de interés, lograron ocultar importantes montos de su deuda, así como parte de su desbalance fiscal. Este ocultamiento, apoyado por bancos de inversión estadounidenses como Goldman Sachs, condujo a los inversionistas internacionales y a las calificadoras de riesgo a subestimar el riesgo soberano del país helénico.

Para finales de 2009, las cifras eran más aterradoras de lo que se esperaba. El déficit fiscal alcanzaba el 13,6% del PIB y el nivel de

Hoy los griegos nos entregan una lección, a través de una tragedia de la que ellos son los principales protagonistas. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento es una regla sin dientes, que no genera incentivos reales para su cumplimiento.

deuda llegaba al 115% del PIB, valores similares a los del 2001. Esto, para los mercados, fue equivalente a decir que en los últimos ocho años Grecia no había logrado nada.

El gobierno de ese país, presidido por George Papandreu, tal vez no se habría visto forzado a revelar su error, y a hacer un acto de contrición, si no se hubiera presentado la crisis financiera de 2007. Durante la crisis se registraron una baja sistemática en los precios de las acciones a escala global, una fuerte caída en el volumen de comercio internacional y una contracción de la actividad en la mayor parte de las economías del planeta, lo que se tradujo en un incremento en el nivel de desempleo.

Este escenario llevó a las finanzas públicas griegas al límite. Los ingresos por impuestos disminuyeron dramáticamente, en tanto que el gasto público se mantenía constante debido a grandes compromisos a largo plazo representados en pagos a pensionados, reducidas edades de jubilación, un alto valor de la porción corriente de la deuda externa y un inmenso sector público muy bien pagado. Esto resultó en un erario completamente desfinanciado.

Tercer acto. El castigo de los dioses y la tragedia griega

Los dioses, para orgullo de Milton Friedman, están representados por los mercados de capitales internacionales, las organizaciones multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional), la Comisión Europea y los gobiernos de Alemania y Francia. El Olimpo donde habitan estos dioses del siglo XXI está repartido entre Wall Street, la City londinense, la Bolsa de Frankfurt, Washington y Bruselas, lugares donde se deciden los destinos de las economías en problemas.

En febrero de 2010, el gobierno griego anunció que podría tener dificultades en cumplir con sus obligaciones de deuda, vencimientos por más de €20.000 millones entre abril y mayo de 2010. Ante este reconocimiento, la ira de los dioses se manifestó en dos frentes. En primer lugar, el *Credit Default Swap* (CDS) griego, un indicador que muestra qué rendimiento se exige a la deuda de un país por encima de los bonos del tesoro de Estados Unidos y que refleja el riesgo de cesación de pagos percibido por los mercados, comenzó a subir exponencialmente.

En octubre de 2008, el CDS griego para deuda con vencimiento a cinco años era de 69 puntos básicos; para octubre de 2009, estaba en niveles de 121 puntos básicos. Seis meses después, en abril de 2010, era de 343 puntos básicos, en tanto que para finales de junio de este año alcanzaba los 1.018 puntos básicos. Es decir, que en junio de 2010 a la deuda del gobierno griego se le exigía una rentabilidad de 10% por encima de la demandada a los bonos del tesoro de Estados Unidos.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126

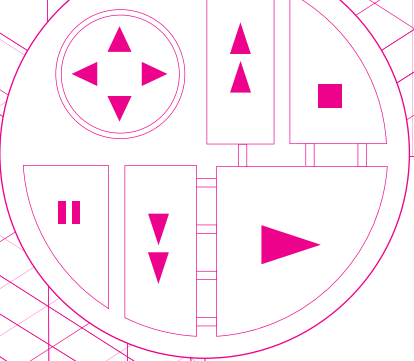


contraseña
132



cultura y sociedad
136





También se puede afirmar que el costo de la deuda a mediados de 2010 se multiplicó por ocho frente a su valor nueve meses antes.

La ira divina se manifestó a renglón seguido en el conjunto de medidas draconianas de ajuste que se impuso al gobierno griego para que éste pudiera acceder a un paquete de rescate. La Unión Europea (UE), en conjunto con el FMI, ofreció un paquete de rescate de €110.000 millones que se desembolsarán entre 2010 y 2012. Todos los países de la UE aprobaron desembolsos por un total de €80.000 millones, después de muchas negociaciones con el reticente gobierno teutón, mientras el FMI aportó el resto. No obstante, a cambio de este rescate, se exigió la implementación de un conjunto de medidas de austeridad fiscal por parte del gobierno griego.

Estas medidas incluyen aumentos de impuestos, recorte a salarios de servidores públicos y de las mesadas trece y catorce para pensionados, y la prolongación de la edad de jubilación. La aplicación de estos ajustes no cayó bien en la ciudadanía griega, por lo que se organizaron motines y manifestaciones que de nada sirvieron frente a los dictámenes de los mercados internacionales y de los organismos de la arquitectura económica internacional. El plan de ajuste debe llevarse a cabo hasta 2013.

Epílogo. La amenaza europea

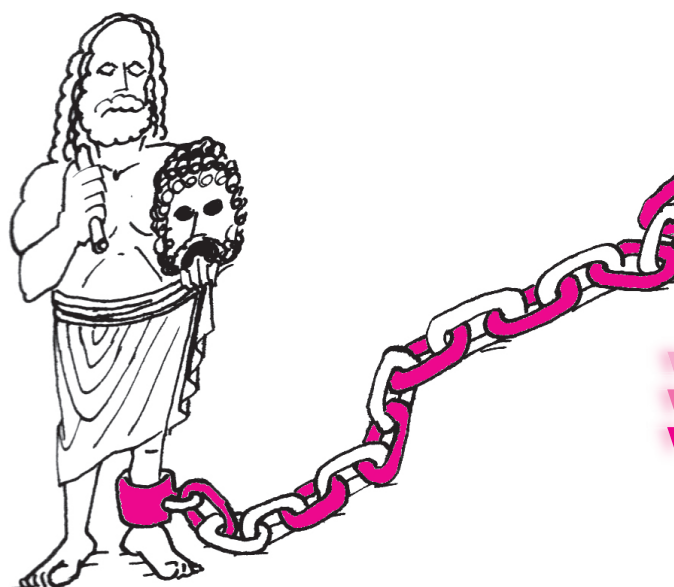
El objetivo último de la tragedia es conducir a una lección moral, que en este caso va en consonancia con la teoría financiera y económica. En el conflicto de interés entre las firmas o los estados con los mercados financieros, aunque los primeros tienen un incentivo a corto plazo para mentir, los segundos poseen la capacidad de hacer que esto sea excesivamente costoso. Los mercados financieros siempre pasarán una cuenta de cobro que, en el caso de Grecia, de no haber sido por el respaldo «incondicional» de Alemania, habría resultado extremadamente costosa.

El problema que surge de esta tragedia es que se ha presentado un efecto contagio a otros países de la zona euro. Varias economías han creado planes de austeridad, ya sea voluntariamente (Francia y Alemania) o motivadas por el incremento del costo de su deuda en los mercados financieros (España, Portugal e Italia). Así, la pérdida de valor del euro frente a otras monedas y la caída en los indicadores de confianza de los inversionistas internacionales en los gobiernos europeos hicieron que las economías de la eurozona, en conjunto con el FMI, crearan un fondo de rescate, por €750.000 millones, para la moneda común.

Los griegos, como Zeus, se disfrazaron de cisnes para lograr el propósito de acceder a la eurozona, estupro que se reveló años más tarde. Hasta ahora, el costo del vejamen ha sido pequeño frente a lo que se habría podido dar sin el apoyo de los titanes (Alemania

El problema que surge de esta tragedia es que se ha presentado un efecto contagio a otros países de la zona euro.

y Francia) al gobierno helénico. Con todo, los actores siguen en el anfiteatro y el sol no se ha ocultado aún. Muchos analistas y líderes políticos han recomendado fortalecer el Eurostat, generar una unidad fiscal aparte de la política comercial y monetaria común, e incluso someter los presupuestos nacionales a revisión de pares en el parlamento, como mecanismos para cerrar este amargo capítulo en la historia de la iniciativa europea. Falta ver si, a largo plazo, la voluntad política y la chequera de los grandes salvadores siguen estando disponibles, o si la expansión de la tragedia griega a otras economías (Italia, Irlanda, España y Portugal), augurada por los grandes oráculos de los mercados internacionales, hace de la Unión Económica y Monetaria una iniciativa inviable. ■



contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Liberalización económica y estabilidad política: una lección del éxito chino

El cambio de paradigma económico en el Partido Comunista Chino y una gradual integración al mundo globalizado son algunas de las causas del éxito económico de la República Popular China.

A la luz de los resultados económicos logrados en los últimos quince años, es claro que la República Popular China se ha convertido en una superpotencia económica, cuyo ritmo de crecimiento parece no tener obstáculos. Lo que no son tan claras son las causas del *boom* económico de ese país. Tras la muerte del máximo líder histórico del Partido Comunista Chino (PCC), Mao Zedong, y el ascenso de la figura de Deng Xiaoping dentro del PCC, el rumbo del gigante asiático estuvo marcado por la liberalización gradual de la economía china y por la estabilidad política derivada de las favorables relaciones diplomáticas con el resto del mundo.

El cambio de paradigma económico

El cambio estructural vivido en China en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX determinó el rumbo de la actual República Popular China. Cuando el PCC triunfó sobre el Kuomintang, China experimentó un buen número de reformas en su política social. Con Mao Zedong como líder del PCC, la lógica del partido fue implementar un sistema económico colectivista, para aprovechar el gran potencial en capital humano del país y el predominio del sector rural; además, se pretendía fomentar una cultura socialista que preservara los ideales revolucionarios y que rindiese fidelidad a su máximo líder¹. Sin embargo, dado el carácter fundamentalista de estos proyectos políticos, los resultados esperados nunca se concretaron.

Hubo un desacuerdo entre algunos miembros del partido a causa de estas medidas, lo cual despertó un interés por llevar a cabo una

reforma que revocara el paradigma económico imperante en la época. En 1978, Deng Xiaoping, activista político y militante del PCC desde 1924, asumió el poder del partido y las riendas de un país ciertamente estancado en el plano social y económico. Con el ascenso de Deng, se emprendió una serie de reformas económicas enfocadas hacia una gradual modernización y liberalización de la economía, manteniendo firmes los ideales comunistas, y que sentara las bases del desarrollo económico en el país. Su objetivo era mantener intacta la imagen del PCC como autoridad absoluta dentro de la población, pero a la vez se requería un cambio en la racionalidad económica y en la cultura tradicionalista del pueblo chino, que aún veía en Mao la figura absoluta del régimen. La reforma se puso en marcha a finales del mismo año del ascenso de Deng, en la sesión plenaria del XI Comité Central del PCC, donde se estipuló la necesidad de reducir el poder de la burocracia en pro del desarrollo económico, con el lema oficial de «Las Cuatro Modernizaciones» (Seguridad Nacional, Agricultura, Tecnología e Industria).

Los primeros resultados de las reformas de Deng se consiguieron en el sector rural, tras la descolectivización de los factores de producción en el sector y la institución de las granjas familiares, lo cual marcó un inicio incipiente de la propiedad privada en la agricultura; hubo un crecimiento sustancial en la producción de alimentos, que repercutió en mejores ingresos para los agricultores, una disminución del desempleo en el sector y un aumento en la demanda de bienes manufacturados. A causa de la impresionante oferta de mano de obra en el país y la creciente demanda por manufactura, hubo presiones a la baja en los salarios dentro del sector industrial. Este fenómeno permitió a las firmas invertir, en mayor proporción, en capital físico y en el desarrollo de nuevas tecnologías, por lo que la oferta de manufactura se incrementó rápidamente y el sector industrial se desarrolló.

Estabilidad política, relaciones y apertura comercial

Las relaciones diplomáticas entre China y Estados Unidos se normalizaron a comienzos de 1979, al mismo tiempo que se ponía en marcha el plan económico de Deng. En 1985, el Consejo de Estado del PCC declaró la diplomacia económica como una prioridad en la política exterior y en los asuntos internacionales del país. Esa nueva política exterior tendría dos consecuencias: en primer lugar, el exterminio de la imagen radical y cerrada del régimen maoísta que caracterizó al país por mucho tiempo en el exterior, y en segundo término, permitió que el gigante asiático entablara relaciones comerciales con un buen número de países y diera el gran salto al comercio internacional.

Para el año 2009, el gigante asiático registró un monto de US\$1.070.000 millones por concepto de exportaciones de bienes; con este registro, China se convirtió en el exportador de bienes número uno en el mundo, desplazando al país que había liderado el escalafón mundial hasta el momento, Alemania. Por otro lado, desde 1995

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126

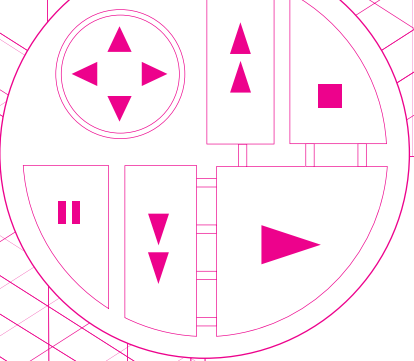


contraseña
132



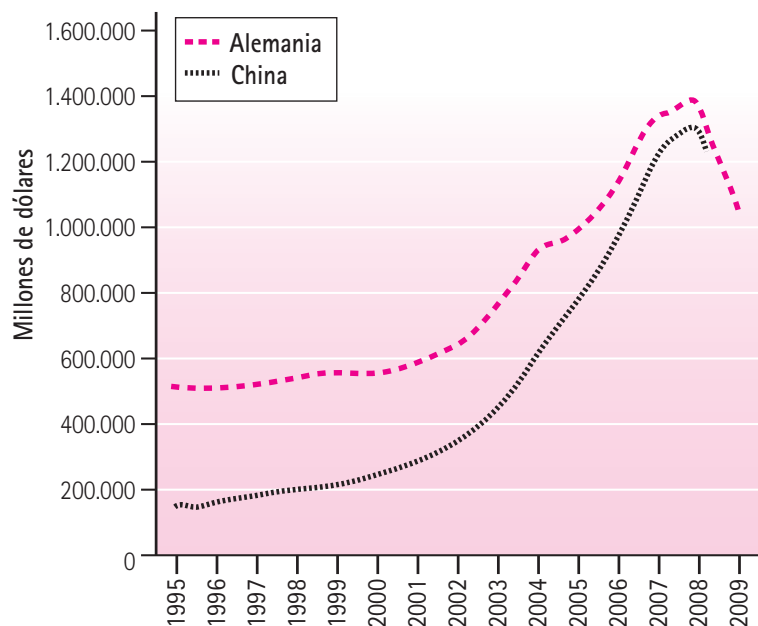
cultura y sociedad
136





hasta el año 2009, China registró un superávit permanente en cuenta corriente. Como grado de apertura económica (porcentaje del PIB), la participación promedio de la cuenta corriente hasta 2009 fue del 4,1%.

Gráfico1. Exportaciones de bienes China/Alemania (1995-2009).



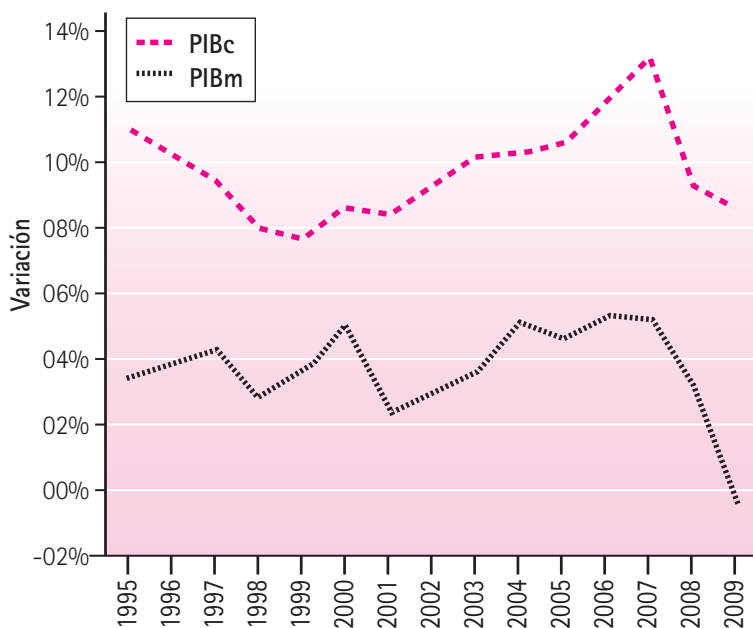
Fuente: Datos tomados de la Oede y la OMC.

A causa de la impresionante oferta de mano de obra en el país y la creciente demanda por manufactura, hubo presiones a la baja en los salarios dentro del sector industrial. Este fenómeno permitió a las firmas invertir, en mayor proporción, en capital físico y en el desarrollo de nuevas tecnologías.

La China capitalista

Mientras para la economía mundial los últimos años han sido un escenario de fuertes caídas en el ritmo de crecimiento económico, generadas esencialmente por la crisis especulativas en el plano financiero y sus repercusiones en el sector real, para China este período ha sido de pleno auge económico. Su tasa de crecimiento promedio durante los últimos quince años fue de 9,6%, superior en seis puntos porcentuales al crecimiento promedio en el resto del mundo. Incluso en períodos de crisis, como en el año 2009 cuando la economía mundial se contrajo en 0,6%, la economía china, si bien frenó su ritmo frente a períodos anteriores, se expandió en 8,5%.

Gráfico 2. PIB China/PIB mundial (1995-2009).



Fuente: Datos tomados de la Oede y del Banco Mundial.

La gradual flexibilización del régimen comunista frente a la integración de su sistema al capitalismo y su favorable imagen en materia diplomática permitió que en el país no sólo hubiese atracción para la inversión en capitales financieros, como sucedió en Hong Kong con la llegada de bancos foráneos, sino también una creciente y masiva entrada de flujos de inversión extranjera directa (IED). Entre los años 1996 y 2006, el crecimiento de la IED fue de 8,2%, una tasa significativa pero menor que la registrada entre 2007 y 2009, donde los *inflows* de IED crecieron a una tasa del 34,5%. El monto en dólares de IED desde el año 2009 hasta la fecha ha sido un registro récord en China, con US\$175.526 millones.

- contenido I
- editorial 4
- correo de brujas 8
- región 12
- dossier 36
- coyuntura 60
- actualidad 76
- ventana global 88
- economía y finanzas
- externautas 126
- contraseña 132
- cultura y sociedad 136

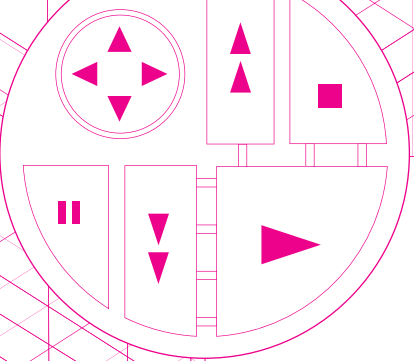
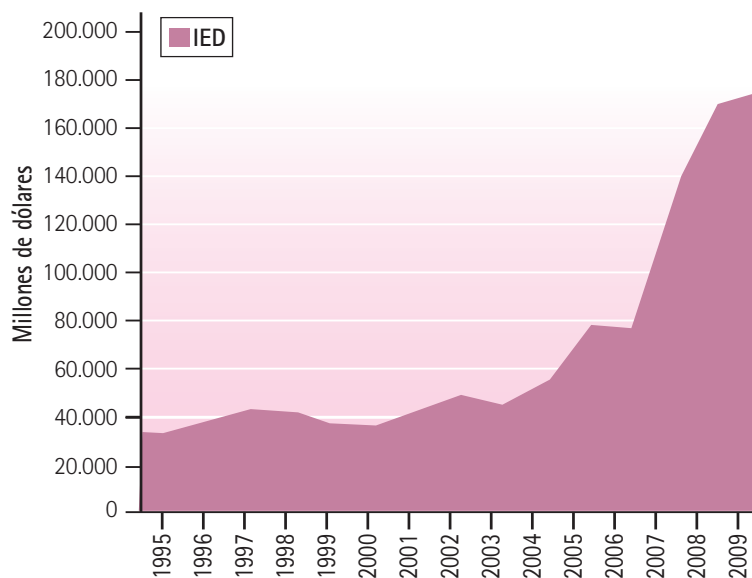


Gráfico 3. IED China (1995 - 2009).



Fuente: Datos tomados de la Oede.

Si bien el aparato político chino preserva aún el legado comunista de sus antecesores, su modelo económico no es más que un radiante capitalismo, pero sin derecho de huelga (Oppenheimer, 2005). La gran lección que se desprende de esta exitosa evolución económica de la China, en particular para países tercermundistas, es que se debe mantener una estabilidad política que fortalezca los nexos diplomáticos y comerciales con el mundo globalizado, manteniendo su independencia frente a los fundamentalismos ideológicos, y fomentar una revolución cultural que sienta las bases para un crecimiento económico sostenido. El gran reto que tienen por delante estos países, así como lo tiene la misma República Popular China, es promover un desarrollo económico progresivo, que reduzca las brechas sociales.■

Mientras para la economía mundial los últimos años han sido un escenario de fuertes caídas en el ritmo de crecimiento económico, generadas esencialmente por las crisis especulativas en el plano financiero y sus repercusiones en el sector real, para China este período ha sido de pleno auge económico.

Nota

1. Los proyectos que impulsaron la aplicación de estas medidas se llamaron El Gran Salto Adelante y La Revolución Cultural Proletaria.

Bibliografía

- Bustelo, P., *La economía china durante y después de las crisis asiáticas (1997 - 2001)*, Publicaciones S. Cesarin y C.J. Montela (comps.), Buenos Aires, 2002.
- Cepal, «La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica», *Publicación Visita Hu Jintao*, Naciones Unidas - Cepal, abril de 2010.
- Huaqiu, L., «China will always pursue a peaceful foreign policy of independence and self determination», *Qishi*, N° 23, pp. 2-9, 1997.
- Oppenheimer, A., «Las lecciones del éxito chino», *Miami Herald*, 25 de febrero de 2005.
- Wilhelmy, M., «El proceso de reformas en China y su política exterior», *Estudios Públicos*, N° 78, Proyecto Fondecyt, 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ESPECIALIZACIONES

Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos

XIV promoción. Reg. C. MEN 3006

Objetivo: Preparar gerentes y administradores con la formación adecuada para dirigir y modernizar las entidades a su cargo, en forma tal que logren los mayores niveles de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Título otorgado: Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos
Duración: Un año (3 ciclos)

Convenio: School of International and Public Affairs (SIPA) de Columbia University, N.Y.

Negocios Internacionales

XX promoción. Reg. C. MEN 1131

Objetivo: Preparar a los profesionales en el manejo de las variables de los negocios internacionales y desarrollar las habilidades gerenciales en los ámbitos de los mercados de capital o comercio exterior, que propicien su participación eficiente y competitiva en la economía mundial.

Título otorgado: Especialista en Negocios Internacionales con énfasis en Mercados de Capital o con énfasis en Comercio Exterior
Duración: 12 meses

Convenio: School of International and Public Affairs (Sipa) de Columbia University, N. Y.

Responsabilidad Social Empresarial

V promoción. Reg. C. MEN 20818

Objetivo: Formar profesionales interdisciplinarios que dispongan de herramientas teóricas y prácticas, capaces de analizar la responsabilidad social de las empresas no solamente desde la perspectiva del cumplimiento de la ley, sino del manejo de los riesgos y los beneficios que les reporta el comportamiento social empresarial en términos de competitividad y de contribución al desarrollo.

El programa le permitirá a los participantes desarrollar una visión clara respecto a la importancia y a los compromisos que se derivan de las relaciones de la empresa con su entorno y los demás grupos de interés vinculados.

Título otorgado: Especialista en Responsabilidad Social Empresarial
Duración: 12 meses

Convenio: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Pacto Mundial de Naciones Unidas y School of International and Public Affairs (Sipa) de Columbia University, N. Y.

Informes
3537000, 3420288
exts. 1220, 1251, 1256
figri.posgrados@uexternado.edu.co

Una opción adicional

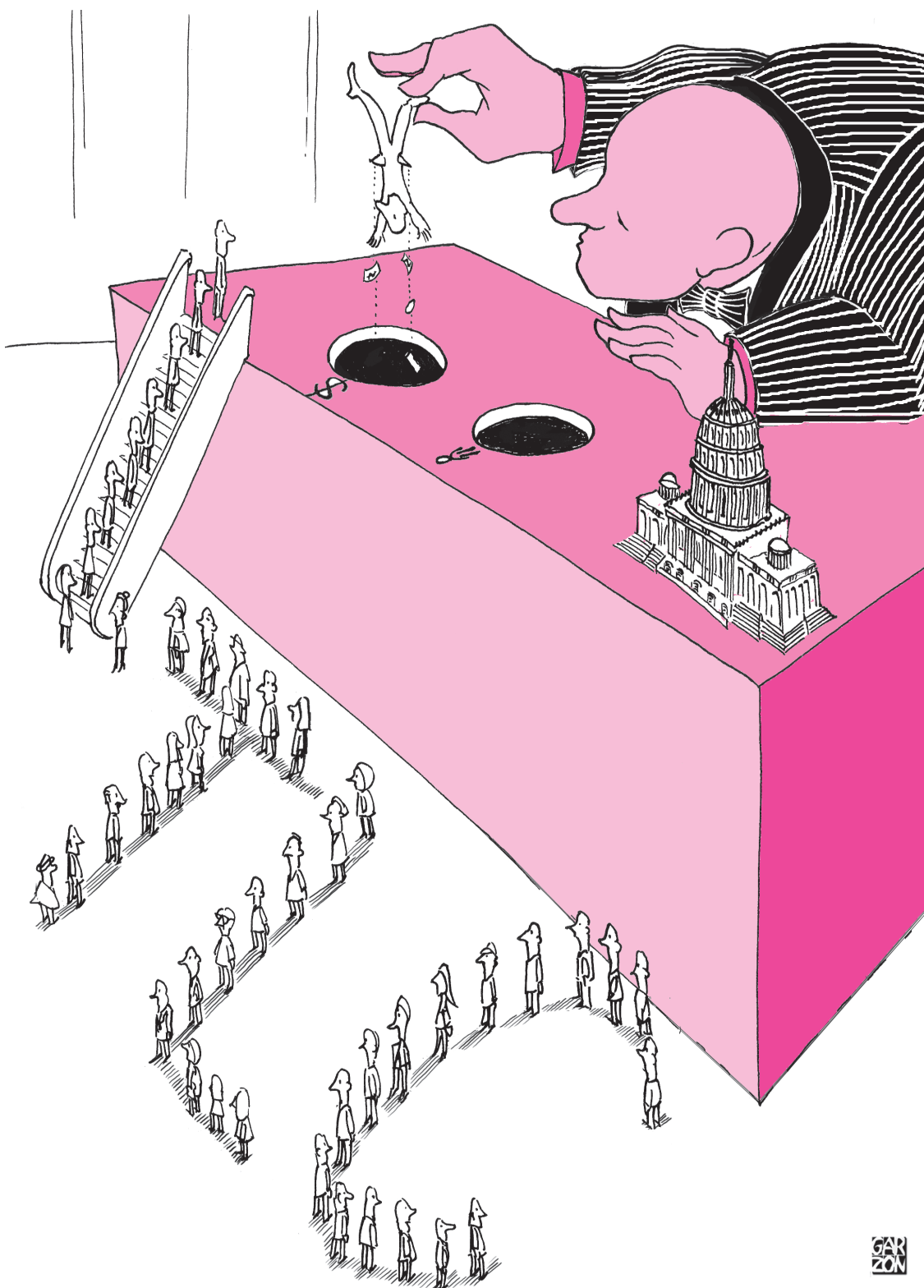
A lo largo del presente artículo se enuncian los aspectos positivos que tendría una política de apertura unilateral como estrategia de crecimiento económico para Colombia. Igualmente, se señalan otras opciones y se anotan sus posibles impactos.

JAVIER GARAY
Docente e investigador
Facultad de Finanzas, Gobierno
y Relaciones Internacionales
javier.garay@uexternado.edu.co

El pasado mes de junio, el Senado canadiense ratificó el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y ese país. Sin embargo, a pesar de las explicaciones de rigor sobre las razones que llevaron a esta aprobación¹ y del sentimiento del deber cumplido por parte de los representantes colombianos², quedan otros instrumentos similares que las contrapartes no han aprobado todavía. Estos son los casos del TLC con Estados Unidos y con la Unión Europea (UE), el primero de los cuales es el más empantanado hasta el momento³.

Motivos ha habido muchos para frenar la ratificación del tratado en el Congreso estadounidense. No obstante, los que más se han aducido tienen que ver con la violación de derechos humanos, en particular en contra de las organizaciones sindicales. Estas son las razones que ha esgrimido el Partido Demócrata, que está en el poder tanto en el legislativo como en el ejecutivo de ese país.

A pesar de la retórica empleada, la realidad es que ese TLC no se ha probado por la capacidad de presión que tienen, además de algunas organizaciones no gubernamentales, ciertos sindicatos que, como la Federación Americana del Trabajo–Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, según su sigla en inglés), se han especializado en hacer *lobby* en el legislativo estadounidense. De igual manera, la renuencia a discutir y ratificar el tratado se debe a una de las carac-



economía y finanzas 



GARZON

Los enemigos del TLC pueden descansar por cuanto los acuerdos de Colombia con Estados Unidos y con la Unión Europea no se ratificarán a mediano plazo.

terísticas de la política comercial estadounidense en los últimos años frente a los países subdesarrollados⁴: el proteccionismo.

Habrá que esperar cómo se presenta el proceso de discusión del tratado con la Unión Europea, cuya etapa de negociación ya finalizó; con todo parece que las mismas justificaciones del caso estadounidense se impondrán sobre la puesta en marcha de este instrumento comercial, pues al fin y al cabo, la UE también ha mostrado esa faceta proteccionista frente a los países subdesarrollados, aunque en la retórica se planteen valores superiores como la democracia o el respeto por los derechos humanos.

Si se parte de esta realidad, ¿cuál es el futuro de la política comercial colombiana, por la cual en los últimos años se ha basado en la firma de TLC con diferentes países y regiones del mundo? En este escrito se parte de la tesis de que pese al desgaste en los esfuerzos de negociación, de los debates públicos y no tan públicos, los enemigos de los TLC⁵ pueden descansar, por cuanto los acuerdos de Colombia con Estados Unidos y con la Unión Europea no se ratificarán a mediano plazo. La opción que le queda a Colombia, si quiere beneficiarse de los estímulos económicos del libre comercio, es utilizar una política de liberalización unilateral, similar a la que adoptaron en el pasado Chile o Irlanda.

Pragmatismo antes que nada

La realidad de la política estadounidense y de la Unión Europea no cambiará por la queja de los países menos desarrollados o por la demostración de los beneficios que conlleva el libre comercio, precisamente, en cuanto a democratización o respeto y garantía a los derechos humanos. Por tal razón, son los tomadores de decisiones de países como Colombia los que deben encontrar opciones para la consecución de sus fines, en términos económicos, las cuales se resumirán al final de este artículo. Por ahora nos concentraremos en ver los beneficios de una de ellas: la apertura unilateral.

Una política de liberalización unilateral soluciona o elimina varios de los problemas asociados con los procesos de negociación de tratados de libre comercio. En primer lugar, los esfuerzos de negociación son costosos para el Estado en lo referente a desplazamientos, preparación, consultorías, presión social, socialización de resultados, etc., los que implican presiones de carácter fiscal y de desgaste político; además, entre estos se cuentan los costos posteriores a la negociación, que incluyen el *lobby* que hacen firmas especializadas ante los legislativos de las regiones o países firmantes.

En segundo término, no hay que olvidar que los TLC son más tratados que de libre comercio. Con esto se quiere indicar que, en realidad, durante las negociaciones no predominan las discusiones

sobre los beneficios del libre comercio, sino los intereses de los afectados más poderosos⁶ que conducen a plantear posiciones en relación con los sectores que hay que proteger. Así, tienen mayor relevancia los elementos políticos que los económicos.

En tercera instancia, en una eventual política de liberalización unilateral, el sector privado puede hacer sus esfuerzos de reconversión industrial y de fortalecimiento comercial de una manera más eficiente, de acuerdo con sus posibilidades y con políticas diseñadas junto con el Estado. Esto se debe a que sería una política previsible y que reduciría la incertidumbre al ser anunciada previamente por el gobierno nacional.

En cuarto, en esos países/regiones se oponen fuertemente a la ratificación de los tratados, con base en argumentos relacionados con los derechos humanos o con la degradación medioambiental (*race to the bottom*⁷), razón por la cual han prosperado los intereses proteccionistas. Esto ha impedido la ratificación de los tratados; ha expuesto la realidad colombiana —cierta, percibida y malinterpretada⁸— interna en escenarios internacionales y ha impedido avanzar en estrategias de crecimiento sostenido y de desarrollo económico. Sumado a esto, como ya se mencionó, Colombia no puede alterar esta realidad con discursos o reuniones de alto nivel.

En quinto lugar y como consecuencia de lo anterior, una política de liberalización unilateral tiene la ventaja de defender y de preservar la soberanía nacional. Este es uno de los puntos de preocupación para los críticos de tales tratados en el plano nacional. Si la decisión parte de Colombia y es este país la que la implementa, la cuestión de la pérdida de soberanía pasaría a un segundo plano.

Por último, en este evento, Colombia podría adoptar una política de ajuste general a partir de consideraciones domésticas y no de las condiciones de mercados específicos. La carencia de lo que se ha denominado agenda interna⁹ es otra de las críticas que se han hecho en contra de los TLC, y una política de apertura unilateral obligaría al gobierno de turno a diagnosticar las falencias frente al comercio y a buscarles solución.

Para terminar: los otros caminos

Como se mencionó, existen otras dos posibilidades, además de la apertura unilateral: mantenerse con la política actual de los TLC o adoptar (¿retornar?¹⁰) una política proteccionista. Seguramente, en la práctica, la primera opción será la que prevalecerá, mientras que la segunda seguirá siendo el ideal de la mayor parte de las críticas al libre comercio.

Durante las negociaciones no predominan las discusiones sobre los beneficios del libre comercio, sino los intereses de los afectados más poderosos que conducen a plantear posiciones en relación con los sectores que hay que proteger.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126

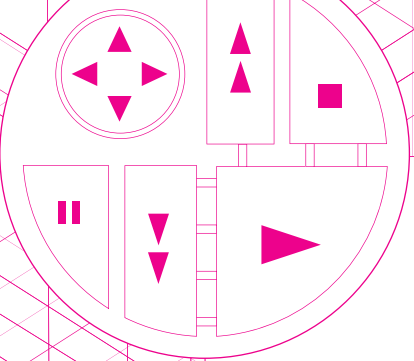


contraseña
132



cultura y sociedad
136





No obstante, ambas opciones son demasiado costosas en términos económicos. La primera por las razones señaladas con anterioridad: el país no puede dejar en manos de los parlamentos de otros estados el crecimiento económico y la estimulación de la especialización, diversificación y eficiencia generada por el libre comercio. Además, no se debe olvidar que con la firma de los TLC no se adopta un esquema realmente aperturista sino que las consideraciones políticas siguen subordinando a las económicas.

Por ello se considera que la mejor opción es la apertura unilateral. Al principio de este escrito se señalaba como ejemplo a Chile¹¹, pero en este punto vale la pena señalar que éste no es un modelo apropiado para emular. La diferencia radica en que, en efecto, Chile adoptó una política de apertura unilateral desde los años setenta, pero esa fue una decisión que tomó un gobierno autoritario, que reprimía la oposición. Este no es el caso de Colombia. O, por lo menos, es algo que se ha evitado durante muchas décadas.

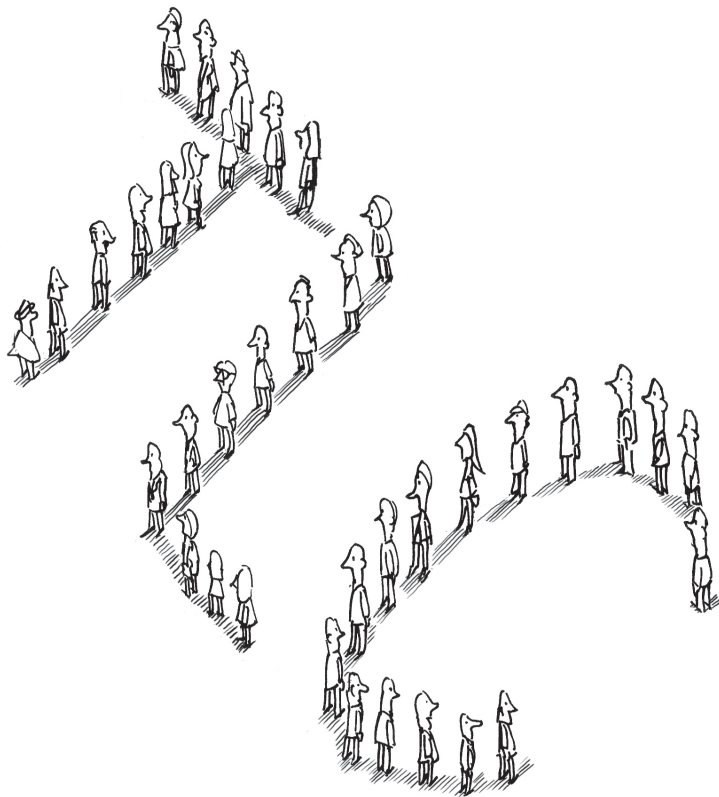
En consecuencia, el modelo ideal para Colombia podría ser Irlanda y su decisión, también en los años setenta, de adoptar una política de liberalización unilateral¹². Lo interesante de este caso fue la participación de todos los actores sociales (sindicatos, gremios, empresarios no asociados, partidos políticos de todas las tendencias políticas, entre otros) en una gran mesa de concertación, en la cual se decidió probar la estrategia señalada y el resultado ha sido el «Milagro celta»¹³. Este podría ser un modelo digno de imitar en Colombia, país de numerosos actores sociales y donde el debate político —y de políticas— es constante, lo cual sería un paso real hacia la unidad nacional. Así, aunque de moda en la retórica, una estrategia de este tipo sería un paso más allá de la repartición burocrática hacia la consolidación de un verdadero gobierno de unión nacional. ■

Colombia podría adoptar una política de ajuste general a partir de consideraciones domésticas y no de las condiciones de mercados específicos.

Notas

1. Entre tales explicaciones se pueden señalar un apoyo indirecto del gobierno canadiense a un nuevo gobierno en Colombia; la buena imagen de ese nuevo gobierno; los cambios en la política exterior colombiana hacia nuevos actores; y una que resulta descartada, a la luz de los últimos escándalos: la mejora del Estado colombiano en materia de derechos humanos.
2. Ver página web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
3. Todavía no se sabe si se aprobará o no el de la Unión Europea. Sin embargo, el de Estados Unidos se terminó de negociar hace más de cuatro años y el Congreso de ese país ni siquiera lo ha revisado.
4. La existencia de subsidios y las restricciones de otro tipo (sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, etc.) son muestra de ello.
5. En este texto se hará referencia a los TLC negociados con países o regiones desarrollados.
6. Sobre cómo funciona este juego de influencias y la capacidad de imposición de unos intereses por encima de los de los demás, ver mi artículo «Gremios y política comercial. El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos en la imposición de intereses particulares por encima de los generales», en Ardila, Martha, et ál., *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, pp. 179-203.
7. Este argumento en contra del libre comercio asegura que las condiciones laborales y ambientales del mundo serán peores en caso de una apertura global debido a la competencia por la inversión extranjera. Sin embargo, en la práctica, esto no ha sucedido.

8. En muchos casos, más que un conocimiento en profundidad de la realidad colombiana, se hace uso de presunciones o de ideas erradas.
9. Para la negociación del TLC con Estados Unidos se realizó un proceso de definición de prioridades para una agenda interna. Sin embargo, a pesar de lo incluyente, las críticas no han disminuido. De igual manera, los resultados no se han visto reflejados en obras de infraestructura o en mejoras reales en la capacidad productiva colombiana.
10. Todavía se discute si Colombia ha sido proteccionista o no. Por ejemplo, en sus historias económicas de Colombia, el economista Salomón Kalmanovitz considera que el país Colombia ha sido altamente liberal en toda su historia. Por este tipo de debates, a juicio del autor de este artículo es que no se ha avanzado en la implementación de las políticas correctas.
11. Sobre el caso de Chile, ver Sebastián Edwards, *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009.
12. Sobre el caso de Irlanda, ver Andrés Oppenheimer, *Cuentos chinos: el engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 2005.
13. En este momento, la economía irlandesa está tambaleando como resultado de la crisis. No obstante, se deben reconocer sus logros desde mediados de la década de los setenta.



contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



El proceso de integración del Mercosur a comienzos del siglo XXI

A continuación se hace un repaso a la formación del Mercado Común del Sur (Mercosur), al tiempo que se destaca su incidencia en la región latinoamericana desde los ámbitos económico y político.

«La historia de la utopía de la integración latinoamericana es la historia de un sueño irrealizado, pero no irrealizable. Acotado por una realidad adversa, el sueño parece a veces extinguirse, pero no desaparece».

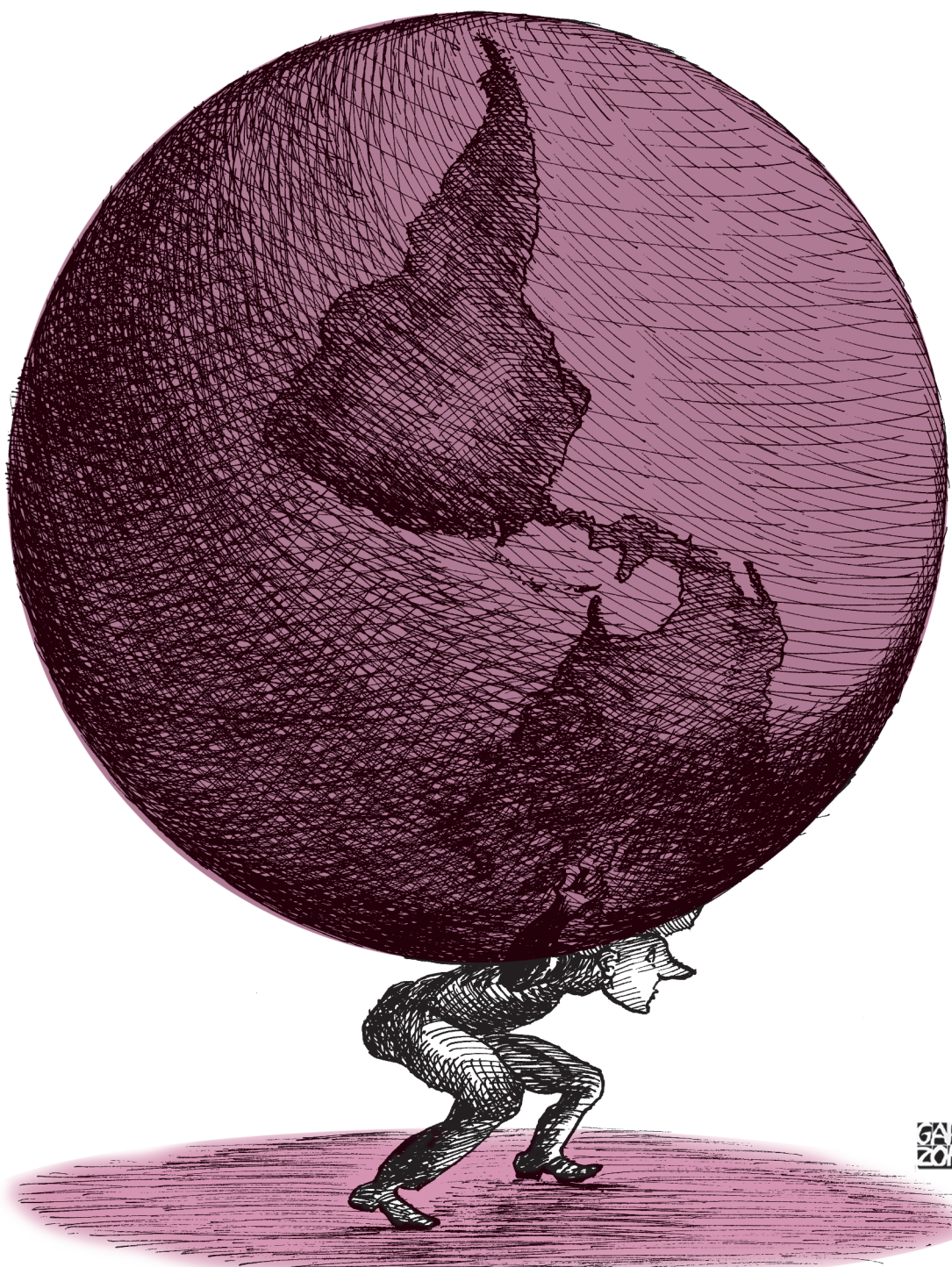
Latinoamérica, encrucijada de culturas

CÉSAR AUGUSTO BERMÚDEZ TORRES
Investigador del grupo
Historia Contemporánea
Universidad de Antioquia
cesaber1@gmail.com

En el ámbito mundial se han presentado innumerables arreglos regionales que proveen el acceso preferencial a ciertos países dentro del agrupamiento regional, los cuales han servido como herramienta para afrontar los nuevos retos que ha traído el siglo XXI¹.

Más o menos de treinta años para acá, las agrupaciones regionales se han constituido en la herramienta más creativa y reiterada para enfrentar los retos impuestos por la economía mundial. Durante los últimos cinco lustros la ola de negociaciones comerciales que se observó en el hemisferio occidental ha sido un ingrediente clave del llamado «nuevo regionalismo»². Son muy variados los retos y los complejos desafíos que dichos cambios mundiales le han impuesto a Latinoamérica.

En las últimas dos décadas se ha destacado en la región el Mercado Común del Sur (Mercosur). En 1990, con motivo de una visita



GARZON



economía y finanzas 



LERO

Las agrupaciones regionales se han constituido en la herramienta más creativa y reiterada para enfrentar los retos impuestos por la economía mundial.

del presidente brasileño Fernando Collor de Mello a Buenos Aires, los gobiernos de Argentina y Brasil anunciaron el establecimiento de una comunidad económica. Poco tiempo después, invitaron a Uruguay y Paraguay a participar en la iniciativa.

El objetivo

Al año siguiente, los cuatro se dieron cita en Asunción y crearon el Grupo Mercosur, aunque sólo empezó a operar en 1994, cuando adquirió personalidad jurídica internacional y estructura institucional con la firma del Protocolo de Ouro Preto. El principal objetivo del Mercosur es permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías, de conformidad con los desafíos impuestos por la denominada globalización³.

A finales de la década de los noventa, el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció siete veces. Argentina pasó a ser el segundo comprador más importante de productos brasileños, mientras Brasil se transformó en el mercado más importante para las exportaciones argentinas⁴. También se profundizó la cooperación bilateral en otras áreas, como la ciencia, la cultura y la educación. En el área de las políticas de seguridad se adoptaron importantes medidas para promover la confianza mutua, y desde la Declaración de Río, en 1997, los dos países definieron su relación bilateral como «alianza estratégica»⁵.

En la actualidad, el Mercosur es un proyecto que está en desarrollo y tiene una gran incidencia en el ámbito regional. Cuando empieza el siglo XXI, «el Mercado Común del Sur es el proyecto de integración más representativo de la región suramericana por sus antecedentes y por su legado, sin desconocer los percances que ha vivido desde sus orígenes hasta nuestros días»⁶.

Más que unión aduanera

Desde el año 2006, los estados miembros han procurado conformar algo más que una unión aduanera, ya que constituyen al mismo tiempo una comunidad de valores, la cual se expresa en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También están comprometidos con la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad⁷.

Recientemente, el grupo se ha constituido en un buen entorno para la resolución de eventuales crisis diplomáticas entre los

El principal objetivo del Mercosur es permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías, de acuerdo con los desafíos impuestos por la denominada globalización

países latinoamericanos. Vale la pena destacar el papel que cumplió este bloque, en particular Brasil, en la constitución de la reciente propuesta de integración: Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)⁸. Mercosur cumplió un papel fundamental en la consolidación de tal propuesta⁹.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay son miembros de pleno derecho del Mercosur, desde su constitución, y Venezuela, desde 2006¹⁰. En los últimos años, el Mercosur ha crecido y ha incrementado el número de estados asociados, al permitir el ingreso de países de la región andina¹¹. Hoy, varias naciones participan como asociadas, lo cual significa que tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo del Mercado Común. Comparten dicha categoría Bolivia (desde 1997), Chile (desde 1996), Perú (desde 2003), Colombia (desde 2004) y Ecuador (desde 2004)¹².

Además, los estados miembros junto a los estados asociados han constituido el «Mecanismo de Consulta y Concertación Política», en el que se negocian y acuerdan posiciones comunes en asuntos de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial¹³.

Algunos inconvenientes

Sin embargo, el Mercosur no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada que le permita lidiar tanto con las tensiones y conflictos entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como con las tensiones y conflictos entre sus miembros asociados y el aspirante a consolidarse como miembro pleno (Venezuela). A pesar de sus debilidades institucionales, el bloque pretende convertirse en promotor de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio suramericano, sobre todo fundamentado en la relación especial construida entre Argentina y Brasil¹⁴.

Desde la perspectiva económica es posible afirmar que el Mercosur continúa en un serio proceso de integración. Los ajustes neoliberales hechos en los años noventa indicaron las tendencias de las relaciones económicas internacionales, donde Brasil desempeña un papel vital.

Brasil, el líder del Mercosur, cuenta con la economía más industrializada y diversificada de Latinoamérica. Aunque la importancia del mercado estadounidense para Brasil ha aumentado desde los años noventa, el gigante suramericano es menos dependiente que los demás países de la región por cuanto tiene vínculos comerciales

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas 

externautas
126

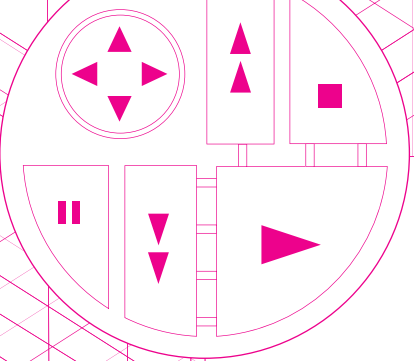


contraseña
132



cultura y sociedad
136





En los últimos años, el Mercosur ha crecido y ha incrementado el número de estados asociados, al permitir el ingreso de países de la región andina.

con la Unión Europea, los miembros del Nafta, Asia y las otras naciones suramericanas. En el 2004, Brasil logró su propósito de impedir un Área de Libre Comercio para las Américas (Alca) sin previas concesiones sustanciales por parte de Estados Unidos¹⁵.

Cuando finaliza la primera década del siglo XXI, el anhelo de integración latinoamericana continúa y también resulta utópico hablar de plena integración. Entre los retos para las naciones del área están la necesidad de establecer una complementariedad económica y la promoción de acuerdos en diversos aspectos (social, económico, cultural, ambiental, energético) que trasciendan las diferencias político-ideológicas de la región.

Como propuestas en proceso de formación, hay que prestar atención a las dinámicas del Mercosur y de la naciente Unasur: el Mercosur es un proceso que ha abierto la posibilidad de fortalecer un serio proyecto que defienda los intereses de la región. Es más, toma fuerza en el ámbito político. La Unasur, por su parte, se presenta como una posibilidad concreta de unir esfuerzos para la integración, a largo plazo.

Cabe preguntarse si con las nuevas situaciones históricas y económicas presentes en el comienzo del siglo XXI se darán las condiciones necesarias para que Latinoamérica consolide un proyecto de integración sustentado en los intereses y los beneficios mutuos, que trascienda los planos político y económico, y con ello pueda sustraerse de ese tradicional mínimo peso que históricamente ha representado como comunidad. El éxito dependerá de la capacidad de actuar de manera unida y coordinada como bloque, enfrentando los obstáculos y las dificultades que plantea semejante tarea. ■

Notas

1. La Unión Europea (UE) es una agrupación económica sobresaliente que busca trascender el ámbito económico.
2. Véase Roberto Bouzas, «El "nuevo regionalismo" y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente», en *Revista de la Cepal*, N° 85, 2005, pp. 7-18.
3. Véase «Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay», Asunción, 26 de marzo de 1991, p. 2, en <http://www.mercosur.int/>. Consultado el 29 de mayo de 2010.
4. Meter Birlé, «Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña», en *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*, vol. 20, 2005, p. 133.
5. A pesar de estos avances, siguen existiendo restos de la tradicional relación de tensión y rivalidad entre Argentina y Brasil.
6. Véase César Bermúdez, «Mercosur y Unasur: dos proyectos de integración en los albores del siglo XXI», en *Memorias III Encuentro de Ciencias Sociales y Humanas: derechas e izquierdas en el mundo contemporáneo*, Medellín, Universidad de Medellín, 2009, pp. 1-23.
7. Véase Lara Weisstaub, *Principios del diálogo político: cooperación para el desarrollo. América Latina*

- *Unión Europea*, Cartagena de Indias, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo - Universidad de San Buenaventura de Cartagena, 2006, y Bermúdez, ob. cit.
8. Protocolizada en el Tratado de Brasilia, en 2008.
9. Brasil ha ejercido un importante papel en dicho proyecto, incluso por fuera del tratado constitutivo de Unasur; propuso la creación del Consejo de Defensa Suramericano, como un órgano de la Unión (véase César Bermúdez, ob. cit.).
10. Véase «Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur», Caracas, 4 de julio de 2006, pp. 1-3, en <http://www.mercosur.int/>. Consultado el 29 de mayo de 2010.
11. Ante los retos impuestos por el mundo actual, el regionalismo ha demostrado que es compatible con el crecimiento de una economía política mundial más integrada y abierta. Véase Gilford John Ikenberry, «Globalización y orden político: los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias», en *Colombia Internacional*, N° 52, 2001, pp. 5-24.
12. Lara Weisstaub, ob. cit.; César Bermúdez, ob. cit.
13. *Ibid.*
14. César Bermúdez, ob. cit.
15. *Ibid.*

contenido
I



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía
y finanzas

externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad
136



Tecnología: confianza ciudadana

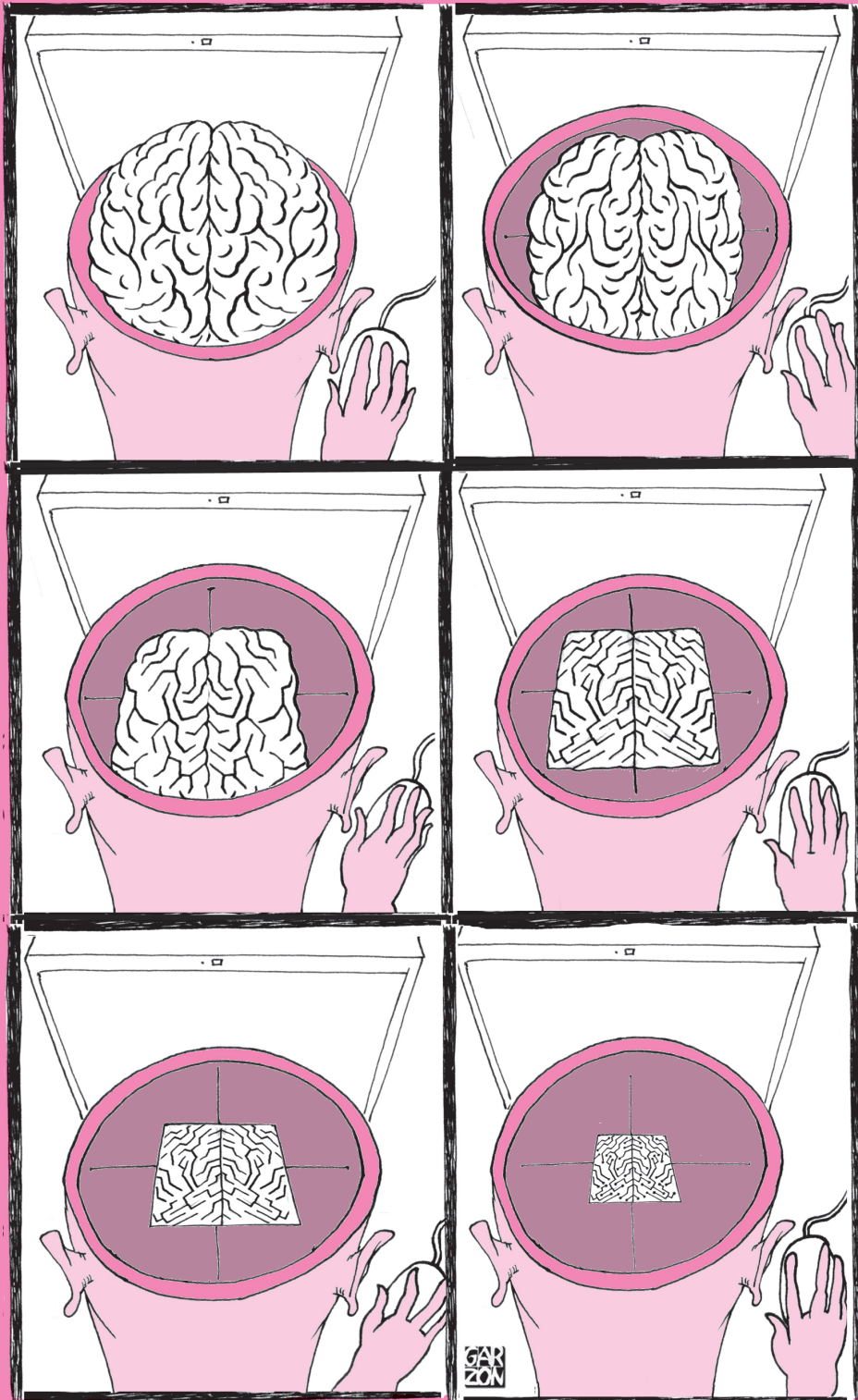
Una medición confiable del impacto del gobierno electrónico se puede hacer mediante la satisfacción de los ciudadanos y la credibilidad en las transacciones virtuales con el Estado, donde todavía no hay garantías a los derechos de los usuarios.

El gobierno electrónico se ha difundido de tal modo en el mundo que puede verse casi como un estándar, creado básicamente como una política que promueve un mejor Estado al servicio del ciudadano. De hecho, es muy sencillo encontrar referencias sobre las acciones del *e-government* en todos los niveles administrativos de los estados.

Hoy, nadie pone en duda que el desarrollo del gobierno electrónico es una condición fundamental para la modernización del Estado, pero sería un esfuerzo vano si no tuviera una estrategia y un lineamiento de objetivos orientados a brindar la mejor atención al ciudadano, el buen gobierno y el desarrollo de la democracia.

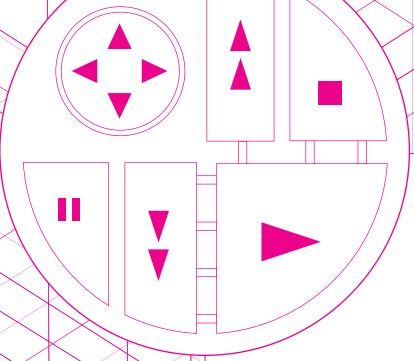
A pesar de la expansión global de esta estrategia, no es tan generalizada la satisfacción ciudadana. Aunque uno de los pilares del *e-government* es la tecnología, contar con la mejor infraestructura en *hardware* y *software* no siempre garantiza el éxito. Con todo y lo que sorprende la velocidad del cambio a la que se mueven las tecnologías de la información, muchas iniciativas exitosas se han destacado más por la innovación en la reformulación de procedimientos o servicios, que por el componente tecnológico.

En Colombia, el Decreto 1151 de 2008 estableció los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea (o gobierno electrónico), con el objeto de construir un Estado más eficiente, transparente y participativo, y que además prestara mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación¹.

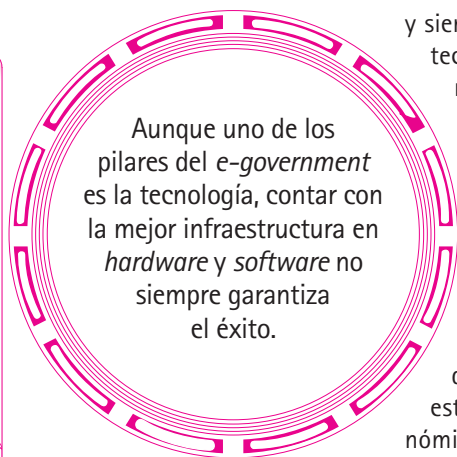


externautas





externautas



Aunque uno de los pilares del *e-government* es la tecnología, contar con la mejor infraestructura en *hardware* y *software* no siempre garantiza el éxito.

Lo anterior con base en la Ley 962 de 2005, en la que se establecen disposiciones sobre la racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, donde se da especial énfasis al fortalecimiento tecnológico².

Sin embargo, la primera iniciativa oficial del Estado colombiano para la publicación de contenidos electrónicos fue «Políticas y estándares para publicar información del Estado colombiano en internet», documento del año 2000 que sirvió de guía durante más de un lustro para la creación de los primeros sitios en la red.

Por aquellos años se requería más que un instructivo para que una entidad se propusiera crear un sitio en internet, pues aunque el auge de información en la red ya se vislumbraba, lo que estaba disponible para los colombianos tenía en común el idioma inglés.

Fue necesario incentivar la construcción de contenidos locales y las primeras iniciativas de acceso masivo a internet para las universidades. Colciencias³ fue la institución encargada de financiar infraestructura tecnológica y desarrollo de páginas en internet en entidades como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), el Instituto Nacional de Salud (INS), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Presidencia de la República. Para ese entonces, el propósito del gobierno era sintonizar al Estado en una frecuencia tecnológica: la de internet.

Pero ahora, cuando el uso de la tecnología tiene un impacto social y económico sostenido, los gobiernos no pueden estar ajenos a este fenómeno: o lideran el proceso o ceden gobernabilidad, pues el concepto de servicio se está revaluando y la medición de la efectividad de las políticas públicas no es ajena al filtro de la tecnología y el manejo de la información.

Principios del Gobierno en Línea

El espíritu del Gobierno en Línea en Colombia se define por los cinco principios que lo sustentan: 1) Gobierno centrado en el ciudadano; 2) Visión unificada del Estado; 3) Acceso equitativo y multicanal; 4) Protección de la información del individuo; 5) Credibilidad y confianza.

Tales principios están centrados en los actores (Estado y ciudadano) y sientan una directriz humanista que saca provecho del progreso de la tecnología. Aunque los esfuerzos de expansión del gobierno electrónico conservan la esencia de estos lineamientos, los resultados no coinciden como generalidad con tales principios.

Las razones son variadas y en todas ellas existe un componente de transición o acomodación al cambio, que deja entrever que no todos estamos listos para todo, aunque se cuente con los recursos y la voluntad política. No todas las entidades avanzan, no todos los ciudadanos utilizan los servicios y no todos los servicios son un aporte para la relación del Estado con el ciudadano.

Lo anterior tiene relación con lo que se denomina «brecha digital», cuyo concepto aún está en discusión pero del que se ha establecido que es multidimensional. En opinión de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la brecha digital «es la

Cuando el uso de la tecnología tiene un impacto social y económico sostenido, los gobiernos no pueden estar ajenos.

línea o distancia que separa al grupo que puede acceder a las tecnologías de información y comunicación (TIC) del grupo que no»⁴. Hay quienes afirman que está relacionada con la ausencia de infraestructura tecnológica y de posibilidades de acceso a ésta. Otros se enfocan en la ausencia de conocimiento y la habilidad para usar dicha infraestructura. Está el concepto de brecha digital internacional, el cual se refiere a las disparidades existentes en la difusión tecnológica en los países generadores de la tecnología y el resto⁵.

El componente generacional también forma parte de esta variedad de brechas; los niños tienen hoy una relación natural con la tecnología y se han posicionado en los hogares como instructores de sus padres para el manejo del televisor, el videojuego, el computador y, por supuesto, internet. «La cultura digital puede y debe ser un factor incluyente en la humanidad, pero se nos está convirtiendo en un monstruo excluyente»⁶.

El avance colombiano

El programa Agenda de Conectividad, del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es el responsable de impulsar el desarrollo de la estrategia de Gobierno en Línea en el país. Su papel ha sido fundamental para la definición e implementación de la política pública del *e-government*, incluso para el seguimiento y medición del avance institucional, pero su actuación no ha sido suficientemente participativa en la convocatoria de diversos sectores sociales interesados y comprometidos con el uso social de las TIC.

Las cinco fases definidas para el gobierno en línea —información, interacción, transacción, transformación y democracia— avanzan en forma dispar en Colombia. Si bien la iniciativa de crear un sitio web para todos los municipios y alcaldías del país tuvo un gran avance al publicarse en internet el sitio web de cada uno de ellos, a través de la Federación Colombiana de Municipios, la mayor parte de estos sitios no han tenido modificaciones en su contenido y carecen de iniciativas y recursos para iniciar el proceso de interacción.

En el ámbito nacional, aunque en el sitio de Gobierno en Línea (www.gobiernoenlinea.gov.co) se han agrupado todos los servicios electrónicos de las entidades, todavía no se alcanza una visión unificada del Estado. Se han tenido éxitos aislados, como por ejemplo, la expedición electrónica del certificado judicial por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)⁷. El tiempo que un ciudadano gastaba en realizar el trámite pasó de un promedio de 6 horas en las instalaciones del DAS, después de concertar una cita telefónicamente, a diez minutos sin desplazamiento alguno, con el único requisito de tener una cuenta bancaria habilitada para hacer transacciones electrónicas. Entre el 7 de noviembre de 2008 y el 31 de diciembre de 2009, el DAS emitió 596.456 certificados en línea, con un ahorro de \$9.000 en costos indirectos (transporte y fotos) para el ciudadano⁸.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas

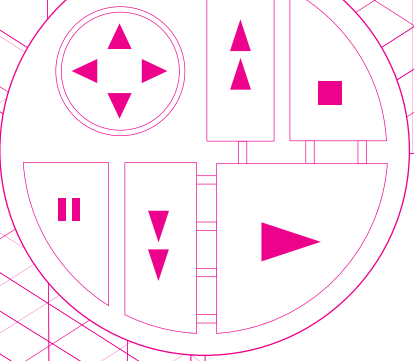


contraseña
132

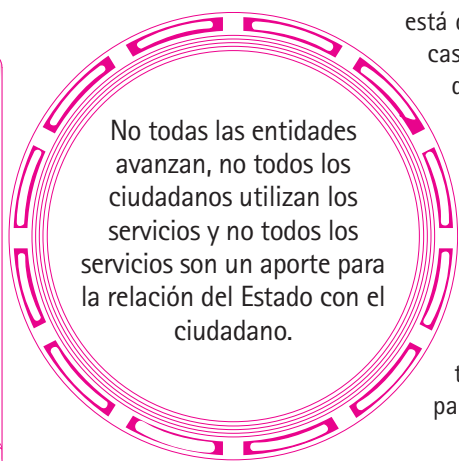


cultura y sociedad
136





externautas



No todas las entidades avanzan, no todos los ciudadanos utilizan los servicios y no todos los servicios son un aporte para la relación del Estado con el ciudadano.

El éxito institucional de este servicio no significa que toda su estrategia de Gobierno en Línea esté en un nivel homogéneo de transaccionalidad, o que esto les asigne un concepto de transparencia administrativa a todos los trámites. El nivel de confianza por parte de los colombianos está depositado en el éxito del trámite específico, no en la entidad ni en el Estado.

Sin embargo, una evaluación del verdadero impacto del servicio puede cuantificarse desde los requisitos mínimos: el acceso a internet, la habilidad en el manejo de servicios en línea y la cuenta bancaria. El primero contempla a unos veintidós millones de usuarios en internet en el 2010, de acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. El segundo requisito no se puede cuantificar objetivamente, pero según la misma fuente, en Colombia hoy existen diez millones de ciudadanos registrados como usuarios de las redes sociales, lo cual indica habilidad para interactuar virtualmente, y la tercera condición limita las posibilidades de cobertura a un 18% de la población, porcentaje en el que se estima están bancarizados los colombianos. Desde esta perspectiva, pese a ser uno de los trámites más usados y «padecidos» por los colombianos, su uso a través de internet es relativamente bajo. Aun así, la iniciativa es muy valiosa y se debe tomar como un logro del gobierno electrónico.

La fase de información ya está superada en un amplio porcentaje de las entidades, pero la protección a los derechos de los ciudadanos y, por ende, la confianza de éstos en su relación virtual con el Estado aún no se destaca, esencialmente porque la Agenda de Conectividad contempla a los usuarios como agentes pasivos que están limitados a recibir un servicio en el que ellos no participaron, no tienen opción para expresar ideas de mejora, ni instancias como defensoría ciudadana para reclamar por la calidad de los servicios. Las entidades han remplazado la atención personalizada por la consulta obligatoria en la web. Como servicio adicional o valor agregado, los ciudadanos pueden ubicar en el portal institucional la sección de «Preguntas frecuentes». Si no ha logrado resolver su problema, podrá utilizar el recurso de solicitud electrónica de información o interponer una queja, lo que tomará un tiempo que generalmente no está definido en las reglas del servicio, por el cual le garantizará que, en caso de obtener respuesta, llegará directamente al correo electrónico del usuario.

¿Qué pasa si la respuesta esperada no llega? Generalmente, nada que beneficie al usuario. La eficiencia y la oportunidad quedaron expuestas a una baja calificación en la atención al ciudadano, que no es cuantificada o valorada por las entidades, aunque el grado de satisfacción de los usuarios sea una de las premisas en las políticas del gobierno electrónico.

Además, cada entidad tiene un estilo de portal diferente y entender la dinámica de cada uno de ellos, desde los usuarios, es tema de verdaderos expertos, a pesar de contar con lineamientos para publicar un portal institucional. El Estado dispuso unilateralmen-

te este servicio con reglas fijadas por él y con un solo árbitro en caso de reclamo: el Estado, juez y parte en el proceso.

Cabe preguntarse, entonces, dónde quedó la confianza y cómo se mide ésta. El uso de los servicios y trámites electrónicos es un indicativo parcial, porque el Estado los ha definido como una forma obligatoria para acceder a él.

Para muchos colombianos, las transacciones electrónicas se han convertido en un verdadero problema; el pago de aportes parafiscales por la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (Pila) o el Registro Único Nacional de Tránsito (Runt) por internet comenzó como un trámite con fallas en la implementación, que no se fijó en las consecuencias económicas que esto tendría para los usuarios. Algunos añoraron el famoso sello de «pagado» o «recibido», la operadora no virtual al otro lado de la línea y un punto de atención.

Si bien es cierto que la tecnología queda obsoleta en muy poco tiempo, las personas tienen una vigencia diferente, así como sus prácticas, su cultura y sus convicciones; por tanto, la modernidad puede llegar como una oportunidad para unos, pero puede irrumpir como un atropello para otros, y el Estado, en su estrategia de gobierno electrónico, debe contemplar y mantener ambas posibilidades. ■

Las cinco fases
definidas para el gobierno
en línea —información,
interacción, transacción,
transformación y democracia—
avanzan en forma dispar
en Colombia.

Notas

1. Decreto 1151 de 2008.
2. Ley 962 de 2005.
3. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
4. Brecha Digital en Colombia, Cintel, 2008.
5. Íbid.
6. Grupo de Discusión Cintel Colombia sobre Brecha Digital.
7. www.das.gov.co.
8. http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/logos/2010_Presentación_Programa__05_Mayo.pdf. Consultado el 10 de julio de 2010.

contenido	I	
editorial	4	
correo de brujas	8	
región	12	
dossier	36	
coyuntura	60	
actualidad	76	
ventana global	88	
economía y finanzas	102	
externautas		
contraseña	132	
cultura y sociedad	136	

Nuevas publicaciones

La Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia ha publicado una variada y novedosa serie de libros en los últimos meses. Dos nuevos títulos aparecieron en la Colección Pretextos (números 38 y 39): *¿Política exterior o política de cooperación?: una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*, de Javier Leonardo Garay Vargas, y *El acuerdo comercial con la Unión Europea. Cuarta Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia*, editada por Eric Tremolada. Así mismo, se publicó *Mercenarios y compañías militares y de seguridad privadas: dinámicas y retos para América Latina*, editado por Antoine Perret. Apareció además la tercera edición de *Las políticas públicas*, de Pierre Muller, traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, con prefacio de Jorge Iván Cuervo R. Otro texto fue *Conocimientos tradicionales y biodiversidad en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (TLC)*, de Martha Isabel Gómez Lee, publicado en convenio con WWF Colombia y la Universidad Externado de Colombia. Finalmente, nos referiremos al anuario del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultado de la Administración Pública (Opera), N° 9. Una nutrida selección de obras en las que se revela la diligente actividad académica y de investigación que realizan, en forma permanente, la facultad y el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe).

contraseña

LUIS FERNANDO GARCÍA NÚÑEZ
Docente y editor
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
luis.garcia@uexternado.edu.co

¿Política exterior o política de cooperación?: una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana

En el primer texto anunciado, *¿Política exterior o política de cooperación?: una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*, el autor dice que pretende, entre otros objetivos, «determinar la teoría que mejor explica la política exterior colombiana; identificar las formas como se ha construido la agenda internacional del país; identificar y describir los actores internos y externos que han participado en esa configuración temática y geográfica de la PEC; profundizar en la caracterización que la PEC ha tenido en términos académicos y formular un cuestionamiento de ésta; demostrar cuál es el tipo de pragmatismo que ha guiado la formulación de la PEC; demostrar el uso instrumental de



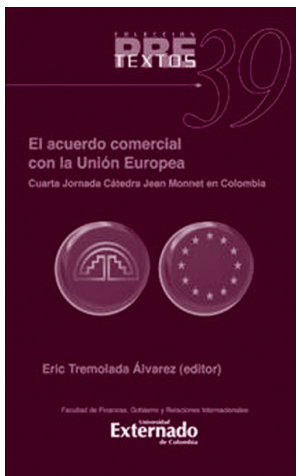
ella, no en términos de bienestar, desarrollo o cualquier otro, sino en materia de cooperación internacional». Para alcanzar estos propósitos, Javier Leonardo Garay trabaja los siguientes puntos: 1) La construcción de una idea de país. 2) Las verdades reificadas. 3) Temas como medio, no como fin. 4) Prioridades geográficas: la importancia de los recursos. 5) ¿Política exterior o política de cooperación? 6) A manera de conclusión: el problema de la cooperación que no es cooperación.

El acuerdo comercial con la Unión Europea. Cuarta Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia

Del segundo trabajo, *El acuerdo comercial con la Unión Europea. Cuarta Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia*, dice Juan Camilo Rodríguez, director del Cipe, que «recoge las exposiciones de una intensa actividad académica dedicada a debatir las virtudes y dificultades que encierra pactar un acuerdo de esta naturaleza. Las intervenciones se dieron en dos mesas de trabajo: la primera abordó las visiones europea y colombiana sobre el acuerdo comercial, y la segunda, más académica, presentó formalmente cinco ponencias dedicadas a discutir sobre propiedad intelectual y biodiversidad como los mayores desafíos de la negociación». Son, así, dos grandes capítulos: «El acuerdo comercial: puntos de vista europeo y colombiano», y «Propiedad intelectual y biodiversidad: los mayores desafíos», en los que se exponen las ponencias presentadas en la Cuarta Jornada de la Cátedra Jean Monnet: «El conocimiento asociado a los recursos genéticos frente a los tratados de libre comercio»; «Leyendo la letra pequeña: efectos económicos y sociales del acuerdo comercial CAN y UE en materia de propiedad intelectual»; «Propiedad intelectual y biodiversidad en el Acuerdo de Asociación CAN (Colombia) – Unión Europea»; «Biodiversidad y Acuerdo de Asociación con la Unión Europea con Colombia, Ecuador y Perú ¡Santa María, qué pinta tiene esa niña!» y «La relevancia de la propiedad intelectual en los tratados de libre comercio».

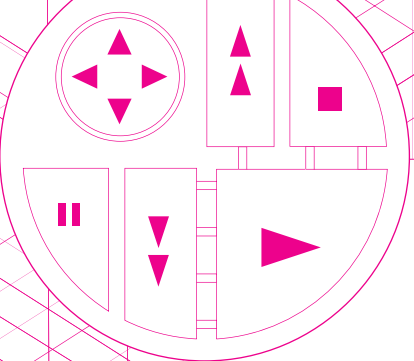
Mercenarios y compañías militares y de seguridad privadas: dinámicas y retos para América Latina

El tercer texto es *Mercenarios y compañías militares y de seguridad privadas: dinámicas y retos para América Latina*, editado por Antoine Perret, que trata sobre un álgido problema, con profundas repercusiones en la paz del mundo y, especialmente, en la de Latinoamérica, pues hoy «las compañías militares y de seguridad privadas (CMSP) aparecen como un nuevo actor, capaz de modificar el manejo de los conflictos». Así,



- contenido I
- editorial 4
- correo de brujas 8
- región 12
- dossier 36
- coyuntura 60
- actualidad 76
- ventana global 88
- economía y finanzas 102
- externautas 126
- contraseña ****
- cultura y sociedad 136

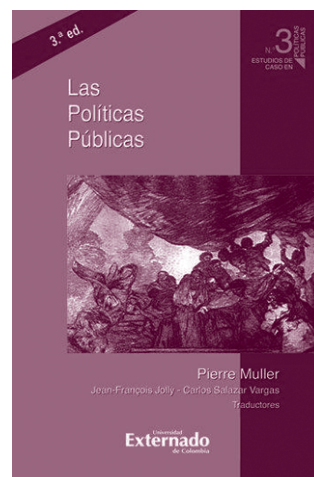




en cuatro capítulos se explican los alcances y las dinámicas que ha tenido este proceso: 1) ¿Nuevo fenómeno, viejas ideas? 2) América Latina: escenario de desarrollo de las CMSP. 3) Estudios de caso. 4) Opciones de regulación de las CMSP. Este es, pues, el resultado de un trabajo interdisciplinario que trata de mirar «las ambigüedades y dilemas del fenómeno», con «su creciente y reciente presencia en América Latina».

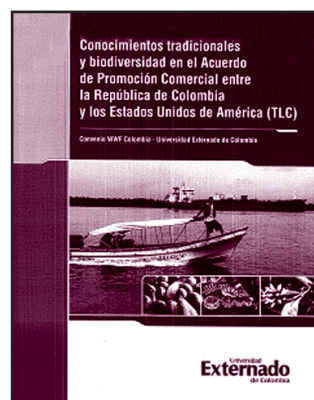
Las políticas públicas

La tercera edición de *Las políticas públicas*, de Pierre Muller, tiene un prefacio del profesor Jorge Iván Cuervo Restrepo, experto colombiano en este tema, en el cual nos dice que el autor «comienza su análisis con una rigurosa conceptualización de las políticas públicas respecto de la teoría de Estado, para luego proceder a la descripción de cómo los distintos actores participan en su definición y articulación con otras políticas y con instituciones públicas y privadas, y dedicar un capítulo específico a lo que constituye su aporte, lo más significativo y original al análisis de las políticas públicas, al *análisis cognitivo*». Así, este libro se constituye en un aporte esencial para ciencias sociales contemporáneas, dividido en cinco capítulos: 1) De la teoría del Estado al análisis de las políticas públicas. 2) Las políticas públicas como configuraciones de actores. 3) Explicar el cambio: el análisis cognitivo de las políticas públicas. 4) Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. 5) Tres retos para entender la acción pública hoy en día. La traducción de esta obra, que completa ocho ediciones en francés, la hicieron Jean- François Jolley y Carlos Salazar Vargas.



Conocimientos tradicionales y biodiversidad en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (TLC)

El «cuadernillo de estudio y trabajo para las comunidades indígenas, afrocolombianas y locales», titulado *Conocimientos tradicionales y biodiversidad en el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (TLC)*, tiene el propósito «de mostrar la dimensión de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad en el TLC». La autora tiene «en cuenta las diferencias entre Colombia y Estados Unidos en las normas nacionales y en las políticas multilaterales, el mapa de los intereses de las partes en las negociaciones, las reglas bilaterales que fueron



alcanzadas por las partes en las negociaciones del TLC y la comparación entre las diferentes normas». En este cuadernillo, publicado por la Universidad Externado de Colombia y WWF Colombia, se estudian las normas bilaterales del TLC y algunas de sus consecuencias, para lo cual se hacen unas consideraciones generales y se presentan las bases de la Agenda Interna para un Plan de Acción para la adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la competitividad y productividad nacional (2008-2010). Luego se proponen una estrategia y unas recomendaciones para la protección de los conocimientos tradicionales y el acceso a recursos genéticos y sus productos derivados. Por otra parte, se indican las diferencias entre Estados Unidos y Colombia y los beneficios de las partes negociadoras, con los problemas del TLC por no acoger los intereses de Colombia. Además, se hace una comparación entre normas bilaterales y nacionales.

Opera Nº. 9

Finalmente, presentamos el Nº. 9 *Opera*, el anuario del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultado de la Administración Pública, dedicado en esta ocasión a las políticas públicas, como dice su coordinador, Javier Torres Velasco, «a las cuales se suman nación y territorio, que en este número del anuario se unen para desplegar, desde diversos campos teóricos y de procesos investigativos, una novedosa serie de reflexiones que, con seguridad, nutrirán la escasa bibliografía existente en estos campos del conocimiento social...». En la parte dedicada a la teoría están los siguientes ensayos: «Acción colectiva y el proceso de la política pública»; «La evaluación y el análisis de políticas públicas»; «La dimensión política de la evaluación de políticas»; «Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos» y «¿De la Estado-política a la biopolítica?: una mirada a los estudios sobre políticas públicas». Luego, en fronteras de investigación, se presentan «La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia»; «Estabilidad política y jugadores de veto judicial: un modelo espacial aplicado a cortes constitucionales», y «Desplazados forzados en Colombia: ¿una nueva categoría de ciudadanos?». En la parte dedicada al medio ambiente están «Sustentabilidad económica das áreas protegidas no Brasil: lacunas institucionais para a consolidação de alternativas»; «Examination of the environmental consequences of trade regimes in Latin America»; «El individuo ante la biopolítica: Tratado de Libre Comercio Colombia-EE.UU.»; «Relaciones entre el enfoque neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente», y «Dos contextos de intervención de la sociedad civil».



contenido	1
editorial	4
correo de brujas	8
región	12
dossier	36
coyuntura	60
actualidad	76
ventana global	88
economía y finanzas	102
externautas	126
cultura y sociedad	136



contraseña

El bicentenario: espejismos, frustraciones y esperanzas

El historiador que escribe este artículo hace una reflexión sobre el significado del bicentenario. Para ello compara la mirada «tradicionalista» con la «progresista», e invita a considerarlas desde la óptica de la revolución democrática.

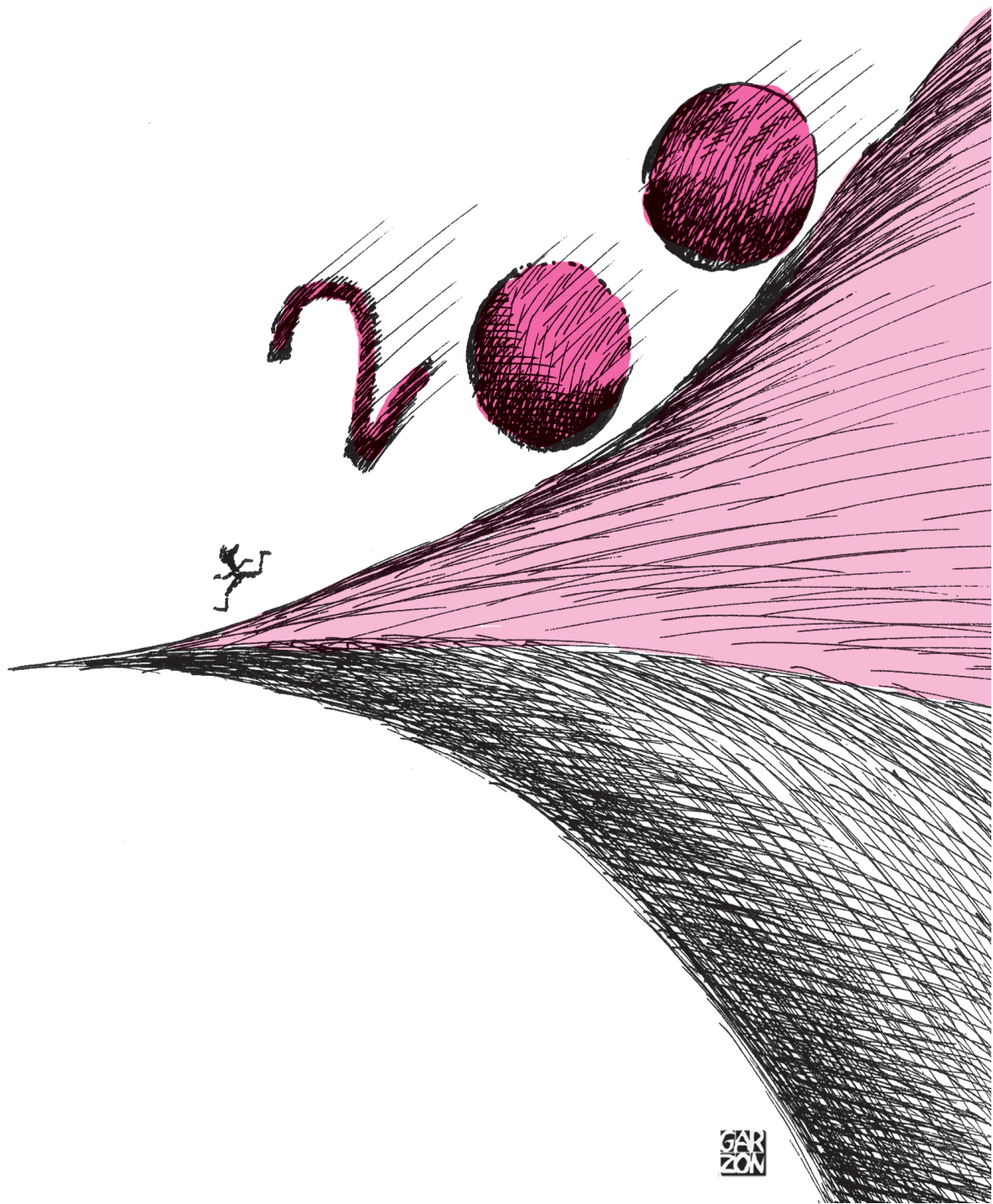
cultura

ISIDRO VANEGAS

Investigador
Centro de Estudios en Historia
Universidad Externado
de Colombia
isidro.vanegas@yahoo.fr

A diferencia de lo que ocurrió en Francia a finales de la década de los ochenta, cuando el bicentenario de su revolución sirvió para aclimatar intelectualmente la democracia, en América Latina el bicentenario parece que sirviera, ante todo, para ratificar viejos espejismos y frustraciones, infértiles y sin fundamento. En el caso colombiano, el bicentenario ha dado ocasión además para que muchos «formadores de opinión» ofrezcan su punto de vista al respecto, lo que es saludable, aunque lastimosamente no va más allá, pues repiten los tópicos de las publicaciones historiográficas de mayor circulación, las cuales sobresalen por la escasa novedad de sus métodos y la poca inclinación a dudar de las certezas.

Desde una óptica que podría llamarse «tradicionalista», el bicentenario ha servido para ratificar un sentimiento patriótico, fundado ante todo en las gestas de las familias y de los individuos distinguidos; se trata de una suerte de pulimento de la heráldica de los «próceres». Desde otro punto de vista, que podría denominarse «progresista», el bicentenario no alberga nada de lo que los colombianos puedan congratularse; es más, ellos no encuentran propiamente qué celebrar, pues consideran que el grito de independencia –que se supone es el objeto de los festejos– es una amarga ilusión, ya que estos doscientos años no contienen mucho más que violencia, opresión y frustraciones. «Tradicionalistas» y «progresistas» coinciden, eso sí, en una amplia gama de lugares comunes que carecen de sustento. Que la revolución de 1810 tiene unos precursores que habían estado ocupados trabajando por la separación respecto a la metrópoli española. Que antes de esa revolución había un insalvable



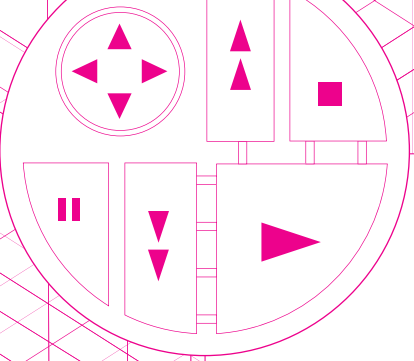
GARZON



cultura y
sociedad



LERO



cultura

El bicentenario no alberga nada de lo que los colombianos puedan congratularse; es más, ellos no encuentran propiamente qué celebrar.

choque entre los americanos y los peninsulares, y que ese lapso puede llamarse adecuadamente «período colonial». Que la revolución tiene unas «causas» cuya enumeración es suficiente para dar cuenta de la génesis del acontecimiento revolucionario. Que en el «período colonial» existía algo que podría denominarse nación colombiana, que simplemente salió a flote después de 1810. Estos son algunos de los lugares comunes que vemos implícita o explícitamente en la prensa cuando se habla del bicentenario.

¿Por qué es importante?

En este vivaz escenario, los historiadores, que deberían ser los proveedores de hipótesis de sentido para la celebración, parecen concordar en que esta revolución que cumple dos siglos es algo importante, pero experimentan una notoria dificultad para explicar por qué el acontecimiento tiene una determinada trascendencia. Así, parecen más bien seguir a regañadientes el espectáculo de unos poderes públicos que se han apresurado a publicitar su adhesión a la efeméride, pero que no han podido proyectar sino una imagen banal del acontecimiento que se festeja.

La revolución iniciada en 1810 puede definirse de otro modo, y sus alcances y su actualidad pueden pensarse en forma notoriamente distinta desde una perspectiva que recupere las nociones de los hombres de la época y que tenga en consideración la sociedad y el poder con el que rompe el acontecimiento revolucionario de la Nueva Granada. Desde esta perspectiva, a la que he ido arribando en mi investigación como historiador, la revolución constituyó ante todo el principio del régimen democrático en estos territorios. Eso significa, entre otras cosas, que hablar de «revolución de independencia» sea inadecuado en el sentido de que así queda restringida fuertemente la naturaleza del evento. Está claro que la revolución fue también de independencia, una dimensión del acontecimiento bastante familiar, aunque siga estando ligada a equívocos importantes, como suponer que algún tipo de nación colombiana existía antes del proceso de separación respecto a España, con lo cual se pierden de vista la gran novedad y el extraordinario desafío que constituían el comienzo de la creación nacional que tiene lugar durante estos años a que me he venido refiriendo.

Proponer que la revolución no es simplemente de independencia sino una revolución democrática constituye en la actualidad un enfoque carente de originalidad, puesto que los intelectuales y políticos del siglo XIX, tanto liberales como conservadores, emprendieron sus luchas desde el supuesto de que estaban ante una nueva forma de comunidad política, la cual les abría determinados horizontes y los ponía ante determinados peligros. Hoy, esa fértil perspectiva, próxima a la filosofía política, se ha olvidado, superada aparentemente por una caracterización de la democracia ligada a la ciencia política.

Desde mi punto de vista, decir que la revolución fue el comienzo del régimen democrático significa que se pasó de una autoridad y un orden fundados en la soberanía del rey a otra autoridad y otro orden instituidos

a partir de la soberanía del pueblo. Antes de la crisis del orden monárquico de 1808-1809, los habitantes de América habían estado reunidos en comunidad bajo la figura del monarca, del cual emanaba un tipo de autoridad que tenía a los ojos de todos un carácter misterioso, inmemorial, sagrado, que parecía estar por encima de la sociedad.

El cambio

El abandono de este tipo de ordenamiento entrañó una serie de cambios fundamentales, que enuncio enseguida de manera sumaria. Los principios de desigualdad y jerarquía que habían organizado la sociedad anterior a la revolución dieron paso al principio de igualdad que terminó por modificar todas las relaciones sociales, induciendo a muchos grupos sociales a reclamar sus derechos y su participación en la república. La autoridad, tan bien arraigada en la cabeza del monarca, pasó a estar sometida de modo permanente a una impugnación que la hizo a veces parecer superflua o dañina.

El orden social antiguo, aunque fuera escenario de múltiples tensiones, estaba fundado en el imperativo de armonía y en el carácter arbitral del rey, mientras que el orden social abierto por la revolución se caracteriza por su fragilidad y porque nadie puede presumir de ser el «punto fijo» que ordena la sociedad.

La instauración de la soberanía del pueblo conllevó, pues, muchos problemas comunes a todos los regímenes democráticos, pero en la situación de inestabilidad propia de una revolución esos inconvenientes aparecen con mayor agudeza. Ante todo, el problema de que el pueblo titular de la soberanía, a diferencia del rey, es difícil de aprehender, carece de forma, o mejor dicho, solo adquiere forma en el discurso de aquellos que se disputan su representación. Eso tiene como consecuencia que la sociedad democrática aparezca con frecuencia como escenario de luchas inconciliables y estériles, cuando vistas desde otra perspectiva no son más que el resultado del pluralismo.

Entendida como el principio del régimen democrático, la revolución es a mi juicio el único acontecimiento que podría llenar el vacío de un mito fundador en una sociedad como la colombiana, sometida a muchos problemas y desafíos. Mito fundador imprescindible para toda sociedad, pues los hombres necesitan ficciones que los impulsen a pulir los acuerdos y las instituciones al amparo de las cuales llevan su existencia. Si hablo de democracia no es en absoluto para sugerir que hemos vivido dos siglos de feliz convivencia que sólo los pesimistas serían incapaces de captar. Nada de eso. Si podemos hablar de sociedad democrática es porque hemos vivido dentro de una forma de poder y de vínculo social esencialmente conflictivos e inestables.

Desde esta perspectiva, el papel del intelectual ante el bicentenario no puede reducirse a sumar su entusiasmo a la celebración. La fertilidad de ese acontecimiento inaugural sólo puede desplegarse a condición de que nos lo apropiemos dentro de una actitud reflexiva, no simplemente como apologistas de nuestras presuntas virtudes y de nuestro exotismo. ■

En este vivaz escenario, los historiadores, que deberían ser los proveedores de hipótesis de sentido para la celebración, parecen concordar en que esta revolución que cumple dos siglos es algo importante.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y sociedad

El mito de la independencia absoluta de Mompox

En este texto el autor controvierte, mediante una revisión documental, que Mompox fuera la primera ciudad de la Nueva Granada en declarar su independencia absoluta de España.

La noticia de la deposición de las autoridades virreinales y del desconocimiento del Consejo de Regencia en la ciudad de Santafé fue recibida con júbilo en Mompox el 5 de agosto de 1810. Al día siguiente, el cabildo de la villa reconoció la autoridad de la Junta Suprema, erigida el 20 de julio anterior en la capital del Nuevo Reino. Como la ciudad de Cartagena no varió en su obediencia a las autoridades de la España libre, los momposinos decidieron erigirse en cabeza de provincia y dar vida a una junta de gobierno que se mantuvo operante hasta su aniquilación por las tropas cartageneras, el 23 de enero de 1810. A pesar de que los documentos publicados por Manuel Ezequiel Corrales en 1883 sólo indican que Mompox se desligó formalmente de Cartagena y del Consejo de Regencia, diversos autores han pretendido demostrar con base en ellos que aquella villa fue la primera del Nuevo Reino (y de toda América) en proclamarse «absolutamente independiente de España y de cualquier otra nación extranjera». La leyenda nació con la obra de Pedro Salzedo del Villar en 1938¹ y recibió un empuje definitivo de los miembros del Centro de Historia de Mompox². No obstante, en dos documentos del Archivo de Indias demuestra de manera indiscutible que la Junta Provincial Gubernativa de Mompox jamás se declaró independiente de la monarquía española y sí solamente del Consejo de Regencia. El primero corresponde a un acta de la mencionada junta (18 de octubre de 1810) tocante al ramo del tabaco:

«Su Excelencia, que no perderá jamás de vista la verdadera felicidad de su pueblo, acordó que, por ahora y hasta que con mejores conocimientos pueda resolver otra cosa, se prohibiese la introducción



de tabaco de cualquiera clase y condición que fuese, disponiendo que el que resultase introducido hasta este día se compre según su clase y calidad por la Real Administración de Tabacos al precio que por cuenta del erario se ha recibido en el antiguo gobierno, con el abono correspondiente de su conducción en los costos de su importancia: que este tabaco se vendiese por cuenta de Su Majestad y al precio que merezca su condición, siendo el cargo a la administración de este ramo evitar cualquier fraude en perjuicio del pueblo consumidor»³.

Las evidencias

Es necesario subrayar tres elementos de este documento: 1) el tratamiento que se da a la junta de Mompox es el de *excelencia*, que correspondía al virrey y no al soberano; 2) la administración de tabacos sigue siendo *real*, y 3) se ordena que el tabaco se venda «por cuenta de Su Majestad», es decir, a nombre y en provecho de Fernando VII.

Para desvanecer toda esperanza en aquellos que, contra toda evidencia, quisieran aferrarse a la idea ingenua de que el 6 de agosto se declaró en Mompox una independencia absoluta, es bueno citar también el oficio que la sección de gobierno de aquella junta (conformada por Pantaleón Germán Ribón, el doctor Juan Fernández de Sotomayor y Cipriano Salcedo de Bustamante) dirigió el 20 de octubre de 1810 a Clemente Carriazo, administrador de correos de la población:

ventana global
88

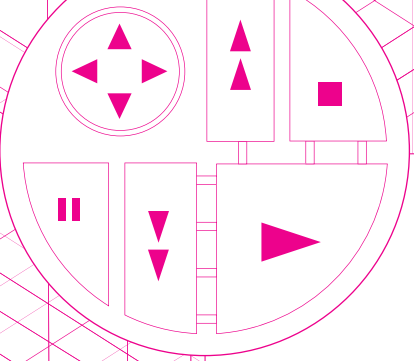
economía y finanzas
102

externautas
126

contraseña
132



cultura y
sociedad 



«La Junta Provincial Gubernativa de esta villa, instruida [de] que la Administración del cargo de vuestra merced era dependiente de la principal de Cartagena con quien se entendiese el fenecimiento de sus cuentas, acordó que por esta sección de gobierno se previniese a vuestra merced, como lo hacemos, de que habiendo quedado esta villa por la instalación en cabeza de provincia, independiente de la plaza de Cartagena, se advirtiese a vuestra merced que por este hecho quedaba su administración en el rango y facultades de principal, como lo son las demás administraciones de ella, sujeta en todo a dicha Junta Provincial Gubernativa, como que refunde la autoridad y facultades que caducaron en la capital de Santafé y en aquella plaza, de quien antes era dependiente, y de que sólo con ella se entendiese la disposición de caudales y fondos y el fenecimiento de sus cuentas en igual forma que antes lo ejecutaba con aquella principal, y que lo previene así a sus administraciones agregadas para el debido cumplimiento en lo que les corresponda, como lo esperamos en la parte que a vuestra merced toque, avisándonos de su recibo para inteligencia»⁴.

Como puede apreciarse, la cacareada independencia de Mompox lo fue tan sólo de «la plaza de Cartagena», erigiéndose en «cabeza de provincia» y ejerciendo la «autoridad y facultades que caducaron en la capital de Santafé y en aquella plaza, de quien antes era dependiente». Esto significa que en la villa de Mompox sí se creó un gobierno que asumió las altas funciones que correspondían antiguamente al virrey, a los oidores y al Tribunal de Cuentas, mas es imposible sostener que hubiera renegado de su sumisión al rey de España.

Citaré, para mayor abundamiento, un documento más: el pliego cerrado que Ramón Miguel de Enjo, contador de las reales cajas de Mompox, entregó al alcalde de primera nominación de la villa de Mompox el 26 de noviembre de 1811. En él, afirma haber sido obligado «a concurrir por citación del Sr. Comisionado Director D. Antonio José de Ayoa a la sala consistorial, a efecto de que jurase la independencia del gobierno de España en los términos que la ha declarado la Junta de Cartagena y según el formulario que se me presentó,

cultura

Como la ciudad de Cartagena no varió en su obediencia a las autoridades de la España libre, los momposinos decidieron erigirse en cabeza de provincia y dar vida a una junta de gobierno que se mantuvo operante hasta su aniquilación por las tropas cartageneras, el 23 de enero de 1810.

lo vencí por ser contrario a mi opinión y a los estímulos de mi consciencia; por cuyo motivo me intimó dicho señor Comisionado privación del empleo, obligado a salir precisamente para la plaza de Cartagena con denegación de pasaporte para otro ningún destino y aun del arbitrio de sepultarme en algún monte en solicitud de mi quietud. Y habiéndose interrumpido este acto por cierto accidente y diferidose su práctica para el día de mañana ante el Sr. alcalde D. Vicente García: por tanto en la vía y forma que más haya lugar por derecho protesto una y cuantas veces el derecho me permite que si consintiere al tal juramento es contra mi lícita intención y deliberada voluntad, coacto y obligado por una parte de la necesidad a que quedaría expuesto hasta pordios[e]ar con mi familia, privándome del sueldo que el Rey me concede para

mi subsistencia en remuneración de mis servicios; y por otra el grave temor que debe inspirarme la precisión de residir sin subsistencias en un pueblo como el de Cartagena, cuya plebe ha manifestado con frecuentes insurrecciones su desenfreno, especialmente contra los europeos, y que en la última del día once de este mes ha manifestado su odio acérrimo y espíritu de venganza contra todo el que no adhiere a la expuesta independencia»⁵.

Este documento contribuye a desvanecer la idea de una supuesta independencia absoluta de la villa de Mompox, pues el contador de las reales cajas en ella, al justificar posteriormente su conducta durante la revolución, creyó necesario explicar su permanencia en la población con posterioridad al 11 de noviembre de 1811 (cuando se declaró la independencia del estado de Cartagena), pero no consideró preciso decir ni una palabra con respecto al 6 de agosto. La razón es sencilla: ese día no se renegó de la soberanía real.■

Como puede apreciarse, la cacareada independencia de Mompox lo fue tan sólo de «la plaza de Cartagena», erigiéndose en «cabeza de provincia» y ejerciendo la «autoridad y facultades que caducaron en la capital de Santafé y en aquella plaza, de quien antes era dependiente».

Notas

1. *Apuntaciones históricas de Mompox* (Cartagena, Democracia, 1938).
2. Véase M. Rodríguez Hontiyuelo, «Importancia histórica del 6 de agosto», *Boletín Historial* (Mompox, Centro de Historia de Santa Cruz de Mompox, vol. 2, N° 4 (agosto de 1943), pp. 83-90; y sobre todo Rafael Thomas, «6 de agosto», *Ibid.*, vol. III, N° 6, pp. 143-160.
3. AGI, Santafé, 825.
4. *Ibid.*, Correos, 71 A.
5. *Ibid.*, Miscelánea, t. 81, f. 589.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

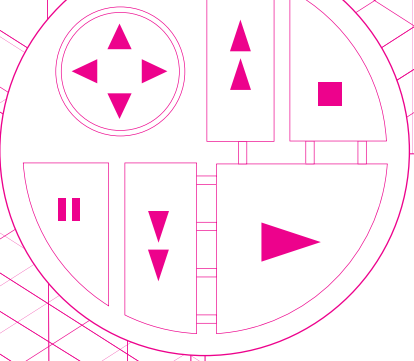


contraseña
132



cultura y
sociedad





El rastro: Jaime Franco

La lógica cuántica se compone de varios valores y no ya únicamente de dos, como la lógica clásica. Pero, más apasionante aún, la lógica cuántica trabaja con sistemas abiertos, en los que la disyunción exclusiva o la negación exclusiva no constituyen límites definitivos.

Según el *Diccionario de la lengua española*, rastro se refiere a rastri- llo, un instrumento para recoger hierba. De acuerdo con el título de esta exposición y con las intenciones del artista, entre las múltiples acepciones de la palabra nos importa la que dice «vestigio, señal o indicio de un acontecimiento».

El arte del Renacimiento mantiene su vigencia en el hombre moderno. Cuando Jaime Franco busca un encuentro, una sumatoria de comparacio- nes entre el hombre clásico y el moderno, el romántico y el existencial, el posmoderno y el surrealista, se acumulan de alguna manera las experien- cias para ensamblar lo diferente, para asumir los compromisos propios, con las posibilidades de ser uno nuevo en su época.

En la obra de Jaime Franco, la geometría es el cedro que logra propo- siciones distintas y medidas de formas que exaltan al hombre en el espa- cio. Representa lugares arquitectónicos donde quiere demostrar vértigo de lo vacío y la importancia de lo circular del tiempo humano.

En el cuadro de Rafael Sanzio de Urbino (1483-1520), *Los desposo- rios de la Virgen* (1504), Jaime Franco resalta la proyección matemática de las proposiciones exactas de esa arquitectura. Es un cuadro muy flo- rentino, con paisaje arquitectónico; se trata de una edificación cilíndrica que se parece más a un monumento, las ventanas rectangulares no dan pistas de su uso; los arcos diáfanos apoyan el segundo piso, cuyo deco- rado con volutas sugiere otro de los temas de la geometría del artista: la espiral. Aquí se destacan la belleza y la armonía correspondiente al equilibrio perfecto.

Franco desentierra la geometría griega (*geo*, «tierra»), en la que bus- ca propiedades utópicas, dentro de dibujos que salen como rastro de un

cultura

ANA MARÍA ESCALLÓN
Curadora de la sala de exposiciones de la Universidad Jorge Tadeo Lozano
anacritica@yahoo.com



contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



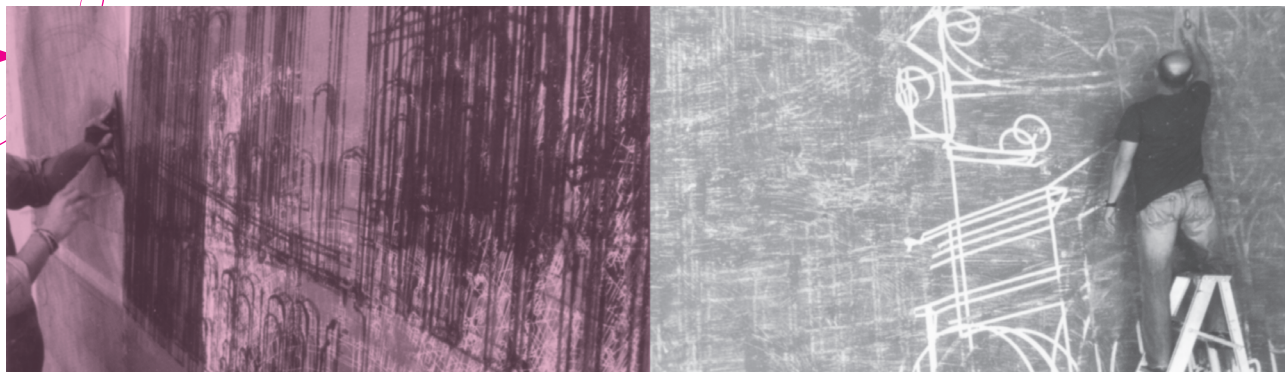
contraseña
132



cultura y
sociedad



LEER



plotter, como si fuera un lápiz que dibuja y muestra la fuerza de una geometría rigurosa.

Lo que el hombre moderno busca por todas partes, según Gombrich, es el arte que tiene olor a tierra, que pueda significar pertenencia. Al dibujar, Franco usa procesos poco ortodoxos, como el rastro en la tierra.

En varios de los trabajos presentados en esta exposición, por debajo de esa tierra con azufre con la que trabaja, deja sinónimos de esa ceniza que es el símbolo de la temporalidad del hombre. Y después viene el dibujo como rastro, como huella.

Jaime Franco es caleño. Hijo de un científico y de un ama de casa con una íntima vocación artística, quehaceres que, sin duda, son dos aproximaciones a la vida que influyeron en la creación del pintor. El comienzo de su trabajo son ecuaciones lógicas que dan como resultado las proporciones matemáticas. Analiza desde su computador, con el programa de arquitectura AutoCAD, los planos con todas las posibilidades para después armar su propia sintaxis y sus propias armaduras cilíndricas.

A Franco le interesa la arquitectura utópica, en la que convergen, por ejemplo, la torre de Tatlin —llamada oficialmente Monumento a la Tercera Internacional— como metáfora del poder, escenografía de la condición humana. Y situaciones en que esta misma condición es desafiada por el riesgo de lo deseado, como lo expresó Pieter Brueghel el Viejo (1525-1569) en su cuadro *La torre de Babel* (1563), en el que se narra la suficiencia del hombre frente a la ira de Dios.

El manifiesto sobre la arquitectura conflictiva, de Roberto Venturi, guarda relación con las pinturas de Jaime Franco en lo referente a sus adjetivos: «Prefiero los elementos híbridos a los apuros, los comprometidos a los limpios, los distorsionados a los rectos, los ambiguos a los articulados».

Jaime Franco enuncia lo que sucede dentro de su realidad y, una vez más, lo hace con alguna clase de urgencia. ■





CÚSPIDE
Óleo sobre lienzo
200 X 148 m
2010



cultura y
sociedad

«Piti piti zwazo fè nich»

En esta crónica se muestra cómo una pasantía en la frontera dominico-haitiana cambia la perspectiva de un futuro profesional, al tener una experiencia vivencial durante el terremoto de enero de 2010 y después de éste.

Al terminar exitosamente el noveno semestre de la carrera, me decidí a buscar una pasantía. El objetivo, más allá de cumplir con un requisito, era construir un proyecto de vida. Viajar fuera del país, no precisamente para dejar a la familia sino para aprovechar y hacer un cambio total.

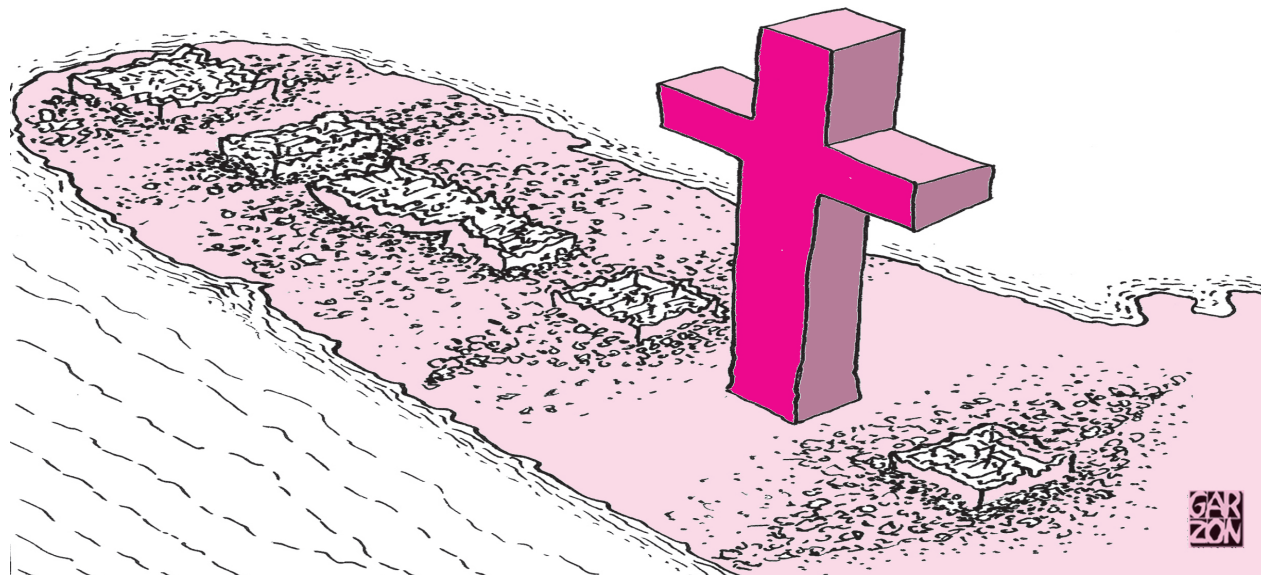
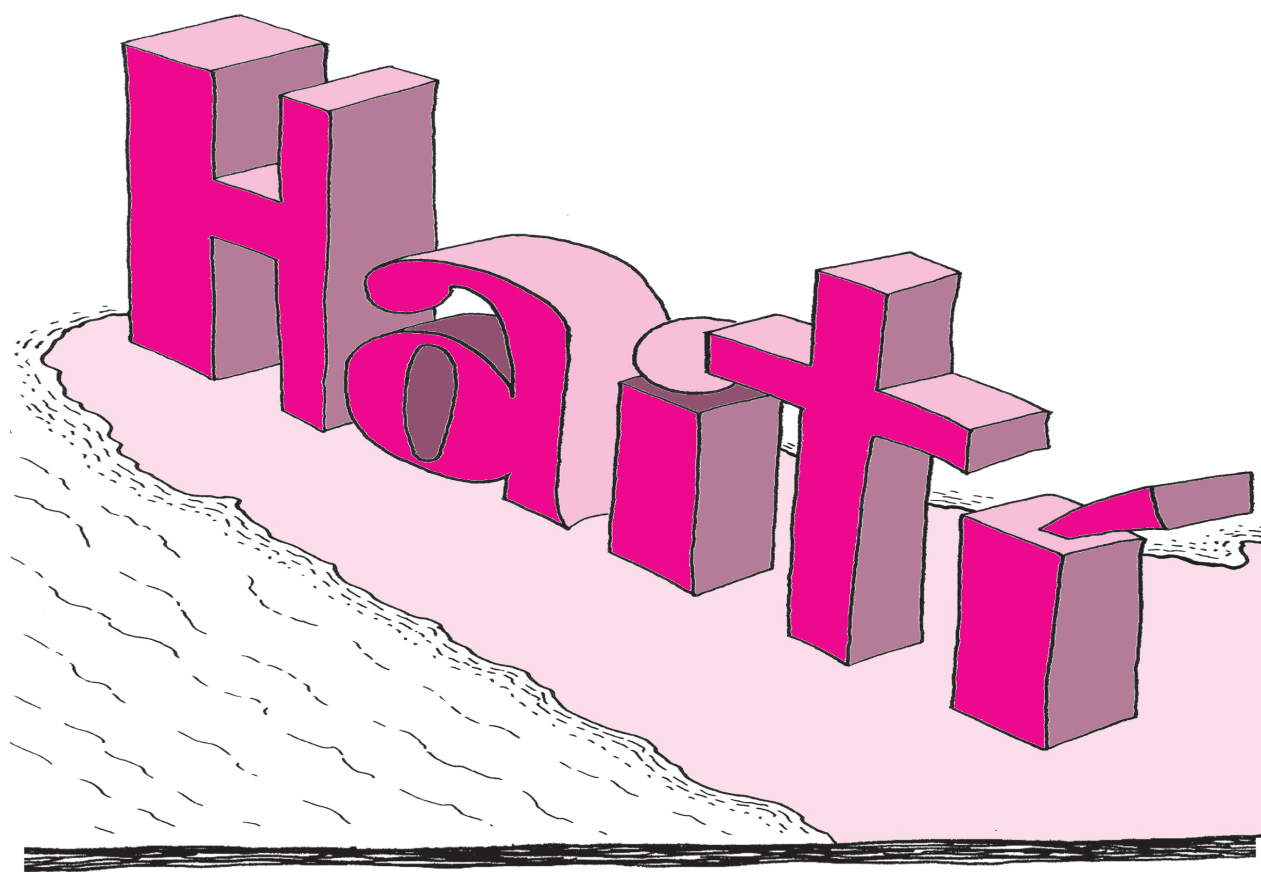
Y se dieron las cosas. Justamente, la universidad ofrecía una oportunidad para hacer la pasantía en la Fundación Panamericana para el Desarrollo, en Pedernales (República Dominicana). Sería voluntario en procesos de desarrollo local y tendría que potenciar proyectos con caficultores, pescadores y líderes locales. Por fortuna, mi perfil como futuro profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales me permitía desenvolverme en un pueblo caficultor y fronterizo, donde la vida parecería simple por ser pequeño y estar a la orilla del mar Caribe.

A simple vista, podría decirse que tenía un aire de hogar caribeño colombiano, ya que en realidad, las costumbres, los deportes y las actividades de esparcimiento se parecían mucho. Era como estar en Sincelejo, pero costero.

Así comenzó la historia de mi pasantía, que desde el comienzo se llenó de contrastes. Debía adaptarme a un nuevo mundo en Pedernales, que terminaba en el principio de un puente algo angosto, por el que siempre cruzan comerciantes, en su mayoría haitianos. Allí se podía observar el choque de dos universos diferentes que coexistían.

Una frontera, dos universos

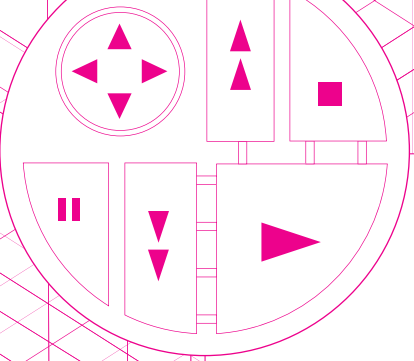
Algo en Anse-à-Pitres¹ (Haití) atrajo mi atención. Era como trans-



cultura y sociedad 

GARZON

LERO



cultura

Lo único que nos mantenía en pie era la posibilidad de poder ayudar a un afectado. En el mejor de los casos, la felicidad se concretaba en rescatar a una persona que yacía bajo los escombros.

portarse a África. Un mundo con tradiciones muy distintas de lo que siempre había conocido. Para empezar, su lengua nativa era una mezcla entre dialectos franceses y africanos². Luego puede mencionarse la religión, que sin ser confesional impacta porque no es el vudú visto desde el extranjero sino una fe mezclada con santería africana y otras influencias, como el catolicismo.

No había de otra, era preciso aprender creole. Nunca olvidaré una de las primeras expresiones que aprendí: «Piti piti zwazo fè nich» («Poco a poco el pájaro hace su nido»). Luego entendí la sabiduría que ésta conlleva. Precisamente cuando ya había logrado adaptarme y entender los lazos entre dominicanos y haitianos, me di cuenta de que, al igual que el pájaro, hasta ahora empezaba a construir mi nido.

El terremoto del 12 de enero

El segundo martes del mes de enero, antes de la caída del sol, la tierra se estremeció. Fue el terrible movimiento telúrico que habría de acabar con la vida de más de 230.000 personas³. Definitivamente, al laborar con una organización no gubernamental, era con la gente que hasta en la tragedia era amable y perseverante.

En consecuencia, en la mitad de la pasantía, cuando aún faltaban más de seis meses para terminarla, mi trabajo de consultoría en diagnósticos, proyectos y evaluaciones a procesos que llevaban a cabo campesinos y pescadores pasó a ser el de enlace de organizaciones internacionales para proveer apoyo humanitario a las poblaciones semiurbanas, del otro lado de la frontera, que fueron afectadas⁴ por el terremoto de enero de 2010.

De este modo, no dudé un segundo para embarcarme en un buque de la marina dominicana hacia Jacmel⁵. Aun así, mi corazón palpitaba fuertemente desde el momento en que pisé tierra firme hasta llegar a los campamentos de refugiados. A la distancia, observé largas filas en la sede central del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Eran interminables, pero yo debía traspasarlas.

No había tiempo para entender nada, sólo para actuar; por tal razón más tarde comprendí que simplemente era la concreción de la teoría de interrelación de John Nash: la posibilidad de unirnos como sociedad global para darle respuesta a un compromiso. En esos momentos se dejan de lado los intereses individuales y se comienza una carrera contra el reloj. El puerto se llenó de cooperantes de todo el mundo: canadienses, uruguayos, colombianos, norteamericanos, jordanos, peruanos, franceses, españoles, entre muchos otros que querían ayudar a los sobrevivientes.

Incluso los horarios laborales desaparecieron, los itinerarios empezaban en la madrugada y terminaban en la noche, cuando el sueño vencía a los colaboradores. No había más que unos recesos para alimentarse. Lo único que nos mantenía en pie era la posibilidad de poder ayudar a un afectado. En el mejor de los casos, la felicidad se concretaba en rescatar a una persona que yacía bajo los escombros.

Cooperación en momentos de crisis

Era una lucha humanitaria sin competencia. Frente al desastre, el éxito nacía a partir del trabajo en equipo, de construir lazos para afrontar la desastrosa crisis. De manera que la coordinación era la clave. Por eso, el proyecto «Nuestra Frontera»⁶, que coordinaba Sebastián Molano⁷, desempeñó un papel importante en esa acción de emergencia.

Primero se hacían listas de necesidades y luego, con la ayuda humanitaria que llegó a la isla desde diferentes rincones del planeta, se ubicaban las donaciones en cada uno de los campamentos. Fueron tres meses de trabajo sin descanso. Y no estábamos solos, fuimos los facilitadores para los voluntarios de Plan Internacional, la Agencia de Cooperación Española Internacional para el Desarrollo y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid⁸, por su sigla en inglés).

Tras seis meses del terremoto, mi pasantía terminaba y era tiempo de volver a Colombia. Atrás quedaba el terremoto, en las calles de Jacmel y las poblaciones aledañas; las antiguas edificaciones de herencia colonial francesa que se encontraban totalmente derrumbadas, me transmitían como una metáfora que marcaba el fin de gran parte del patrimonio histórico haitiano. Tuve una experiencia que despertó mi vocación humanitaria y sé que esa vocación guiará mis destinos profesionales. No es sólo la solidaridad, sino un sentido de servicio social que puede transformar al mundo en momentos en que los desastres naturales hacen desfallecer a la humanidad.

Realmente hay que comprender que *Piti piti zwazo fè nich* no es sólo un dicho haitiano. Es una frase llena de sentido, que cobra vida cuando pasa la tormenta; y únicamente se requiere fortaleza para trabajar no sólo en este admirable país caribeño sino para hacer nido en cualquier lugar del mundo donde se requiera ayuda humanitaria. ■

Las antiguas edificaciones de herencia colonial francesa, que se encontraban totalmente derrumbadas, me transmitían como una metáfora que marcaba el fin de gran parte del patrimonio histórico haitiano.

Notas

1. Pueblo fronterizo del sur de la frontera haitiana que, a su vez, es capital del departamento de Anse-à-Pitres. Justo al otro lado de la frontera está Pedernales, en República Dominicana.
2. Creole, uno de los dos idiomas oficiales que se hablan en Haití. El otro es el francés.
3. BBC noticias, Haití: número de víctimas «llega a 230.000», en http://www.bbc.co.uk/mundo/america-latina/2010/02/100210_0549_haiti_numero_muertes_terremoto_1f.shtml. Consultado el 25 de agosto de 2010.
4. La capital de Haití, Puerto Príncipe, fue la más afectada.
5. Segunda ciudad más afectada por el terremoto en Haití.
6. Proyecto realizado desde el año 2005 en la frontera dominico- haitiana, realizada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo.
7. Coordinador del proyecto «Nuestra frontera», egresado de Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá.
8. The United States Agency for International Development.

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126



contraseña
132



cultura y
sociedad



LERO

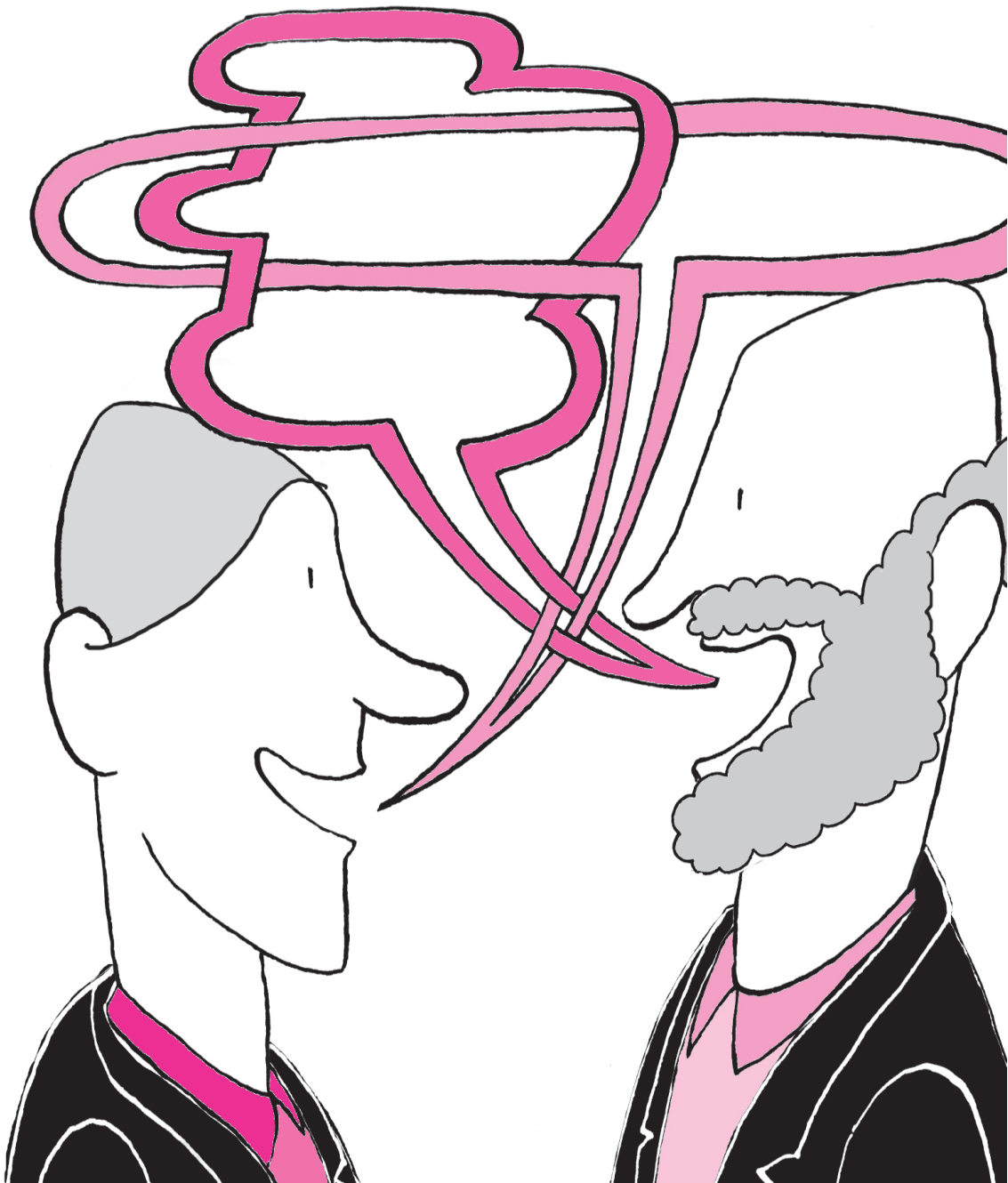
Expresión única

El patrimonio cultural inmaterial es un concepto que ha cambiado a través del tiempo y de las experiencias. En Colombia se han llevado a cabo diversas actividades que promueven el patrimonio, por lo que en este artículo se propone que éstas continúen, en el marco conceptual de la Unesco y el Ministerio de Cultura.

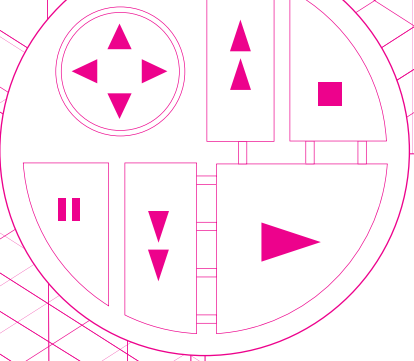
Para abordar de manera acertada el patrimonio cultural, hay que conocer primero las dinámicas que se dieron para llegar a él. Durante más de tres décadas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) replanteó la expresión «patrimonio cultural» y finalmente concluyó que «... el patrimonio cultural no se limita a monumentos y colecciones de objetos, sino que comprende también tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes...»¹.

Hay tres grandes momentos: primero, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aprobada por la Unesco en noviembre de 1972 (énfasis en lo material); segundo, la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) (París, 2003), donde se concluye que el patrimonio cultural inmaterial son «... los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes a las comunidades...»². Además, se define qué es la salvaguardia³ y se precisan las funciones de los estados partes⁴.

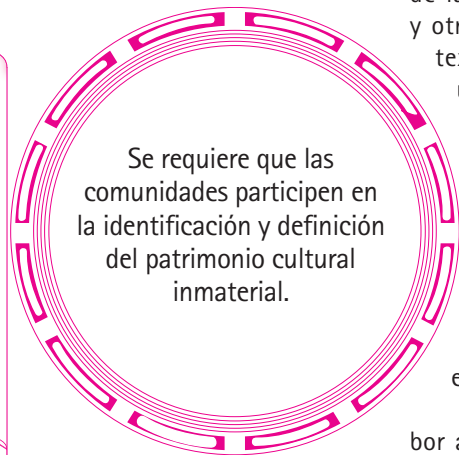
La salvaguardia es un concepto dinámico que defiende la idea de que el patrimonio se «recrea», «transmite» y «evoluciona» de generación en generación, en las comunidades con un sentido de «apropiación». Para ello se requiere que «las comunidades participen en la identificación y definición del patrimonio cultural inmaterial, puesto que son las que deciden qué usos forman parte de su patrimonio»⁵.



cultura y
sociedad 



cultura



El tercer momento es la adopción de la Convención del PCI por el Estado colombiano, con la Ley 1037 (2006), reglamentada mediante el Decreto 2380 (2008) y el Decreto 2941 (2009), que reglamenta parcialmente la Ley 397 (1997), en torno al patrimonio cultural inmaterial, donde el artículo 8ª define que la lista representativa se podrá integrar con manifestaciones de diversas categorías⁶.

Tema nuevo

En ese sentido, el PCI es un tema relativamente nuevo en el orden mundial, pues la convención tiene apenas siete años de vigencia; en lo nacional, la ley que adoptó la convención lleva cuatro años y el Decreto 2941, tan sólo unos meses. Esta realidad pone en evidencia que se está comenzando el camino y que son muchas las tareas que hay por hacer, los inventarios, planes especiales de salvaguardia y estrategias de desarrollo, donde se tienen aliados como las comunidades, gestores culturales, entes territoriales, organizaciones no gubernamentales, el Ministerio de Cultura y la Unesco.

Al darle una mirada global al PCI se advierte que Colombia ha avanzado en materia de declaratorias en el ámbito latinoamericano, hasta el punto de que tiene el mayor número de declaratorias (cuatro) en la lista representativa de la Unesco⁷; a nivel mundial, los de mayor número son China con treinta y Japón con dieciséis, de un total de 116 en el 2009.

Dos ejemplos

En Colombia se han generado diversas iniciativas: unas en el marco de las declaratorias de PCI Unesco con sus planes de salvaguardia, y otras que aportan a la visibilización del patrimonio. En este contexto se pueden destacar Kajkrasa Ruyina –política etnoeducativa u'wa– y la Bienal Artesanal de Boyacá (BAB).

Kajkrasa Ruyina⁸ es un proyecto etnoeducativo con el que se busca fortalecer la cultura u'wa, compuesta por todas sus tradiciones, usos, costumbres y conocimientos ancestrales, transmitidos oralmente. El proyecto presenta una educación con las dos cosmovisiones, la u'wa y la occidental, con diversos componentes⁹. En la actualidad, en el municipio de Cubará (Boyacá) hay tres escuelas llamadas «Casas del Saber», iniciativa cuyo marco de referencia son la lengua, la tradición oral y el conocimiento tradicional¹⁰.

Con la Bienal Artesanal de Boyacá¹¹ se busca reivindicar la labor ancestral de los artesanos del departamento en diferentes cate-

Ahora más que nunca se deben propiciar estos procesos, puesto que Colombia es el segundo país más rico en biodiversidad del mundo, pero además es diverso en sus condiciones geográficas.

gorías¹², salvaguardar la actividad artesanal sabiendo que es parte del patrimonio cultural, motivar el desarrollo sostenible del sector y fortalecer la transmisión del conocimiento. La evaluación de la BAB estará a cargo de consejo¹³ y los ganadores serán reconocidos con la mención de la BAB, un distintivo y un premio económico; además, formarán parte de la «Memoria Artesanal de Boyacá» y la «Casa Artesanal de Boyacá», entre otros beneficios.

Si bien es cierto que estas iniciativas han permitido la visibilización de manifestaciones del PCI de diversos territorios, hay que avanzar, darles continuidad a estos procesos, pero en el marco legal y conceptual del Ministerio de Cultura y la Unesco; por eso hay que hacer los «inventarios (identificación, documentación y registro), fortalecimiento institucional, sensibilización y capacitación y la difusión»¹⁴, hasta llegar al Plan Especial de Salvaguardia¹⁵, lo que permitirá la inclusión en la lista representativa nacional y, de ser posible, en la Unesco.

Ahora más que nunca se deben propiciar estos procesos, puesto que Colombia es el segundo país más rico en biodiversidad del mundo, pero además es diverso en sus condiciones geográficas; tiene presencia en dos océanos, valles interandinos, tres cordilleras, todos los pisos térmicos, llanuras, selvas, territorios rurales y urbanos. Todo esto, y la relación de comunidades indígenas, afrodescendientes, blancas y mestizas, ha dado como resultado una amplia diversidad cultural, que ha permitido el desarrollo de diferentes identidades con rasgos particulares a lo largo del territorio nacional, lo que ha hecho del patrimonio cultural inmaterial tal vez nuestro mayor tesoro, el cual hay que salvaguardar y transmitir. ■

Notas

1. Kit de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (folleto). ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial?, pp. 2-3.
2. Unesco. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, París, 17 de octubre de 2003, artículo 2: «definiciones».
3. *Ibid.* Salvaguardia son «... las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas en la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos».
4. Unesco, *ob. cit.*, artículo 11: «Funciones de los estados partes. Incumbe a cada Estado parte: 1) Adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio. 2) Identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes».
5. Kit de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, *ob. cit.*, p. 11.
6. Decreto 2941 (2009), artículo 8° 1) Lenguas y tradición oral; 2) Organización social; 3) Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo; 4) Medicina tradicional; 5) Producción tradicional; 6) Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales; 7) Artes

contenido
1



editorial
4



correo de brujas
8



región
12



dossier
36



coyuntura
60



actualidad
76



ventana global
88



economía y finanzas
102



externautas
126

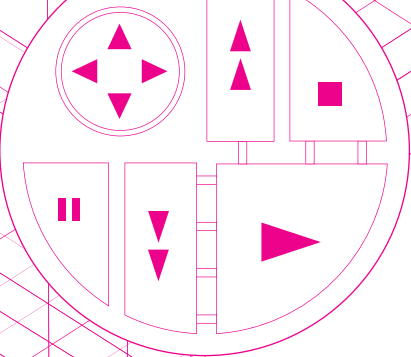


contraseña
132



cultura y
sociedad





cultura

- populares; 8) Actos festivos y lúdicos; 9) Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo; 10) Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat; 11) Cultura culinaria; 12) Patrimonio cultural inmaterial asociado a los espacios culturales.
7. Declaratorias: 1) San Basilio de Palenque (2008); 2) El Carnaval de Barranquilla (2008); 3) El Carnaval de Negros y Blancos (2009); 4) Las procesiones de Semana Santa de Popayán (2009).
 8. Ampliar en http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-180922_archivo2.pdf. Consultado en internet el 6 de julio de 2010.
 9. Componentes: Innovación pedagógica (la escuela es la comunidad), ejes temáticos (territorio ancestral y cosmología; medio ambiente, sociedad, y salud. Procesos de organización social e identidad cultural; lenguaje y comunicación. Pensamiento matemático) y la investigación pedagógica.
 10. Decreto 2941 (2009), artículo 8°.
 11. Proyecto Gobernación de Boyacá - Secretaría de Desarrollo Económico. Yuli Maribell Meneses, programa Diseñando a Boyacá.
 12. Categorías: Artesano Tradicional, Artesano Contemporáneo, Joven Artesano, Gestor Artesanal, Artesanía Tradicional, Comunidad Artesanal, Artesanía Contemporánea.
 13. El Consejo de la BAB es el encargado de evaluar a todos los participantes en la Bial y de seleccionar a los ganadores en cada categoría. Su importancia radica en su conocimiento del sector, que le permite certificar un proceso de evaluación transparente y, ante todo, democrático. El voto de cada integrante es secreto e individual y se lleva a cabo en una misma sesión.
 14. Cartilla Patrimonio Cultural Inmaterial, Manual para la implementación del proceso de identificación y recomendaciones de salvaguardia, p. 19, Ministerio de Cultura, ISBN 978-958-8181-48-6.
 15. Decreto 2941, artículo. 13. El Plan Especial de Salvaguardia debe contener: 1) La identificación y documentación de la manifestación, de su historia, de otras manifestaciones conexas o de los procesos sociales y de contexto en los que se desarrolla. 2) La identificación de los beneficios e impactos de la manifestación y de su salvaguardia en función de los procesos de identidad, pertenencia, bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad identificada con la manifestación. 3) Medidas de preservación de la manifestación frente a factores internos y externos que amenacen con deteriorarla o extinguirla. Esto implica contemplar la adopción de medidas preventivas y correctivas frente a los factores de riesgo o amenaza.