

---

## CAPÍTULO II

---

### CONSECUENCIAS DEL DESPOBLAMIENTO RURAL Y LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

MARCELO HALPERIN

#### **1. Coincidencias entre las actuales corrientes emigratorias desde África, Asia y América Latina**

Incontables sujetos atraviesan los mares desde los territorios de África y Asia navegando a la deriva, en un caso tras el ensueño europeo; en otros casos, buscando amparo en playas de países tales como Indonesia, Malasia y Tailandia<sup>8</sup>. Otra corriente humana huye de la miseria en América Central y va en procura del ensueño norteamericano. Más allá de las diferencias es fácil reconocer que se trata del mismo tipo de catástrofe humanitaria. Las semejanzas incluyen una coincidencia de causas. Así, ya se cuenta por siglos el tiempo de la explotación, el despojo y la depredación en África, Asia y América<sup>9</sup>. Han ido variando las modalidades y sus bene-

<sup>8</sup> Con respecto a estas calamidades en Asia, véanse las reseñas de la Agencia de la ONU para los Refugiados en [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

<sup>9</sup> Mirando hacia nuestra región, es lícito preguntar hasta dónde llega el conocimiento instalado en los claustros acerca de estos procesos económicos y sociales causantes de tanta depredación y desarraigo. Me temo que si recorriéramos las universidades apenas registraríamos algún escaso grado de reconocimiento sobre las iniquidades padecidas en los siglos XIX y XX. Esto es, la literatura usualmente disponible por los estudiantes latinoamericanos, en el mejor de los casos, reconoce que a partir de los movimientos de independencia política ocurridos en las primeras décadas del siglo XIX, se forjó una colonización económica realimentada permanentemente a través de flujos comerciales asimétricos. El mecanismo fue magistralmente desarrollado por la teoría de Raúl Prebisch sobre los términos del intercambio desigual.

ficiarios pero se repiten y acumulan los efectos predatorios y el consecuente desarraigo de las poblaciones nativas y sus descendencias directas y mestizas.

Abunda la literatura sobre el impacto social de las actividades extractivas a gran escala para la obtención de *commodities* y su comercialización internacional. A primera vista resaltan la desolación territorial y la represión de pobladores. Seguramente, desde fines del siglo xx, se están incorporando nuevos actores internacionales a estas prácticas coloniales y en especial China, pero las actividades de explotación y los mecanismos facilitadores no han variado sustancialmente<sup>10</sup>.

---

Un resumen anterior al de la publicación de “Capitalismo periférico” se publicó en la Revista de la CEPAL correspondiente al primer semestre de 1976 bajo el título “Crítica al capitalismo periférico”. Ingresando en el siglo xxi, la burbuja en los precios de las materias primas dio lugar a múltiples y superficiales descalificaciones de su pensamiento. Mientras tanto, decreció también el tratamiento en los claustros de los procesos coloniales al interior de la periferia, en tanto reflejos de la explotación internacional. Ya no se consultan los textos de pensadores esclarecidos que, como Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen, deleitaban a las estudiantinas de hace cincuenta años. Así, *“las burguesías nativas lo más que logran es constituir hegemonías político-militares en sus ciudades, particularmente eficaces frente a su propio inter-land. Ahí se detienen, mientras el Estado-Nación es una entidad relativamente ficticia e ineficaz, frente al mundo exterior y los países dominantes. Por ello la ciudad de los países coloniales y dependientes es la categoría más significativa para el análisis político-militar de los mismos. En lugar del Estado-Nación se da el Estado-Ciudad y una ficción de aquél... El Estado-Ciudad de los países coloniales y semi-coloniales depende en gran medida de los monopolios, se queda en larva de Estado-Nación y ejerce su control político-militar –con los plantacionistas y latifundistas– sobre todo entre los campesinos y su área de influencia rural”* (Pablo González Casanova: “Sociología de la explotación”, Siglo veintiuno editores, México 1971, página 273). En la década de los años sesenta los cursantes de carreras de ciencias sociales leían una transcripción de las “Siete tesis equivocadas sobre América Latina” de R. Stavenhagen, luego publicado en “Sociología y Desarrollo”, Editorial Nuestro Tiempo, México 1972. Del mismo autor véase “Las clases sociales en las sociedades agrarias”, Siglo Veintiuno, México, 1969.

<sup>10</sup> Al hacer referencia al “colonialismo” debe tenerse presente su sincretismo económico y cultural. En tal sentido, la explotación colonial da lugar a un *“sistema sui generis que acumula y combina las formas de explotación esclavista y feudal, con las de un sistema capitalista e imperialista dominantes”* (Pablo González Casanova: “Sociología de la explotación” citada, página 267). Entre el fin de la primera década y el

Quizás ha llegado el momento propicio para tomar nota de las condiciones actuales que se superponen al colonialismo preexistente y que lo recalifican con nuevas modalidades bajo las cuales continúan vigentes la explotación y el sometimiento. Para empezar, estas formas novedosas no han suprimido los desplazamientos traumáticos de poblaciones en los tres continentes. Por el contrario, las emigraciones clandestinas parecen incrementarse.

Sugiero un examen más detenido sobre las condiciones económicas y sociales sobrevinientes, en especial porque **distintas iniciativas de cooperación internacional que parecen dirigidas a neutralizar o al menos minimizar los padecimientos de las poblaciones afectadas, en realidad podrían estar realimentando esos mismos padecimientos. Simultáneamente, en la comunidad internacional viene sosteniéndose una tan sistemática como inoperante confrontación entre países desarrollados y países en desarrollo con respecto a tratamientos especiales y diferenciales reclamados por estos últimos pero que en cualquier caso desenfocan la naturaleza del problema.**

## 2. Rasgos del neocolonialismo

¿Cuáles son las nuevas características de la explotación y el sometimiento? Habría que vincular el neocolonialismo con la universalización de los valores de la economía global, que en pocos años está deglutiéndose al movimiento contestatario reconocido como “antiglobalización”. Este curioso proceso de asimilación sistémica de planteos conflictivos dentro de las

---

comienzo de la segunda década del siglo XXI hemos asistido al reciclaje de las ideologías que legitimaban el sistema colonial y, directa o indirectamente, la depredación de recursos y el desplazamiento de poblaciones. Ello se debió a un notable aumento de los precios de *commodities* que componen la oferta exportable de distintos países latinoamericanos. Véase el relevamiento de la literatura crítica que denunció esta revitalización ideológica en Maristella Svampa: “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, en revista Nueva Sociedad número 244, marzo-abril 2013. Sería útil tomar nota que, una vez pinchada la burbuja de los altos precios de las materias primas, aquel optimismo tan contagioso como forzado ha sido sustituido por otras construcciones retóricas, entre las cuales se destacan los fundamentos expuestos por los programas de cooperación internacional diseñados como parte de una presunta estrategia reparatoria de la depredación y el desplazamiento poblacional.

mismas sociedades centrales se manifiesta en el corto período de poco más de una década<sup>11</sup>.

Como resultado de la referida deglución de las propias disfuncionalidades, emergen renovadas disciplinas globales tanto en

<sup>11</sup> “Para situar el problema, viene en nuestra ayuda un acontecimiento relativamente reciente: la apertura frustrada de lo que se llamó “la ronda del milenio”. El viernes 3 de diciembre de 1999, el entonces director de la Organización Mundial del Comercio, Mike Moore, anunció desde Seattle (...) que no habría siquiera un comunicado final de la reunión que allí había tenido lugar. El escándalo suscitado por la irrupción de miles de agitadores en los escenarios de estos encuentros, hasta entonces insípidos e inodoros, mereció distintas interpretaciones. En un número de la revista *Newsweek* se podían leer apreciaciones como las que siguen: “(...) *la historia del sitio de Seattle sugiere que el activismo liberal, después de todos estos años, aún no ha muerto*” (Kenneth Klee); y “*jamás ha habido en la historia estadounidense un acontecimiento que haya congregado a tantos grupos dispares*” (Michael Elliott, citando a Ralph Nader, representante de los consumidores. Pero en última instancia merecen destacarse dos conclusiones. La primera, escrita por el citado Elliott en aquel número de *Newsweek*: “*Hasta ahora había sido fácil insistir en que cualquiera que se opusiera al “libre comercio” era proteccionista y estaba feliz de esconderse tras los muros de una nación-Estado. Esa simple ecuación ya no se mantiene. Una de las lecciones más importantes de Seattle es que hay ahora dos visiones de la globalización: una enarbolada por el comercio; y otra, por activistas sociales*”. La segunda conclusión introduce mayor confusión para los seguidores de aquella dicotomía “liberalismo vs. proteccionismo” y surge del cuadro que proporcionó la revista sobre la identificación de los distintos “activistas sociales” o grupos presentes en los disturbios: había anarquistas opuestos a la tecnología, las corporaciones y el consumismo; granjeros franceses protestando contra la alimentación con hormonas del ganado bovino; sanitaristas reclamando medicinas más baratas para combatir el sida en países menos adelantados; ambientalistas invocando el ejemplo de la permisividad de la OMC para la importación de camarones atrapados en redes que matan a las tortugas marinas; otros ambientalistas, denunciando la devastación de las selvas tropicales; y sindicalistas reclamando contra la pérdida de empleos por dumping social en el extranjero. La experiencia de Seattle se reprodujo en setiembre de 2000, cuando la asamblea anual número cincuenta y cinco del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial realizada en Praga debió ser clausurada un día antes de lo previsto debido a incidentes callejeros que dieron lugar a aproximadamente quinientas detenciones y alrededor de cien heridos” (texto extraído de mi libro “Principios jurídicos del multilateralismo económico”, Altuna Impresores, Buenos Aires 2004 páginas 31 y 32).

la esfera pública como en la privada. La consecuencia es inédita: la economía global “ha evolucionado” tomando las banderas de sus adversarios. Así se valoriza como nunca antes la inocuidad alimentaria y una mayor preservación ambiental; a la vez que tiende a facilitarse el acceso a muy bajo costo a las tecnologías de la información y las comunicaciones. Ingresamos en la fase de una globalización que procura ser cada vez más “amigable” rindiendo loas a una valoración muy cara a la civilización occidental como es el culto al individualismo y cuya expresión jurídica se define usualmente como “autonomía de la voluntad”. Bajo semejante invocación impera el derecho de cada uno para hacer con su propia vida lo que le apetezca. Pero ¿cómo definir e instrumentar dichas apetencias? En la cotidianeidad de cada cual están plantados los manuales de buenas prácticas para el uso y consumo de innumerables bienes y servicios crecientemente sofisticados. He aquí una especie de vademécum: cuáles son las fuentes de placer y como abreviar en ellas a través del uso y consumo de mercancías.

Los conflictos sociales afloran con motivo del control y la manipulación de las fuentes de goce. Son las desigualdades económicas y sociales subyacentes que una globalización tan amigable procura disimular. Las tradicionales estructuras de contención (familia; escuela; parroquia; empresa) están siendo erosionadas por esta misma cultura del goce individual, de modo que la pugna desatada por las pretensiones de acaparar el goce da lugar a confrontaciones en distintos planos: familiar (prácticas de violencia doméstica); social (extrema susceptibilidad en el contacto cotidiano; criminalidad...) Mientras tanto, **los mismos sujetos a los que se reconoce un derecho al goce individual en el consumo y uso de mercancías (a partir del propio cuerpo concebido como mercancía), son sometidos a un régimen de explotación que da cuenta de la inocuidad de aquel reconocimiento.**

¿Pero cuál es el punto de intersección del goce individual con la explotación económica y social, esto es, el punto en el que hace crisis la globalización amigable?

Sugiero reparar en la estrategia de seducción que recurre al adosamiento corporal de “gadgets”, hasta condicionar el ejercicio de las funciones orgánicas elementales. “Net-books escolares”, “tablets” y teléfonos celulares “inteligentes” (esto es, preparados para recibir programas acotados o aplicaciones –apps– y así cumplir funciones de producción, reproducción y recepción de mensajes y de datos), cumplen un papel decisivo en la distracción. Pero también pasan a ser indispensables en la inserción ocupacional de los

sujetos a los que se acoplan. En efecto, van con sus *gadgets* quienes proveen bienes o servicios de cualquier índole, incluyendo: la carga, custodia o vigilancia, distribución y venta de drogas peligrosas; las tareas macabras de sicario; y en general la prestación de trabajo “esclavo”, esto es, labores en condición de servilismo exacerbado.

**El sujeto marginal que aprende a manipular estos artefactos, ya sea para ensimismarse con las imágenes o la música; o bien cuando los emplea para desempeñar cualquiera de las tareas serviles que le son encomendadas, ¡también está globalizado! En este aspecto, el uso de dichos artefactos en condiciones de pobreza estructural presenta dos rasgos que merecerían especial atención. El primero, es el del consumo conspicuo pero con características folklóricas, o sea la emulación del consumo atribuido a los estratos dominantes pero bajo formas esquemáticas y simplificadas<sup>12</sup>. Esta destreza limitada de todos modos resulta suficiente para su aplicación a los quehaceres de supervivencia (esencialmente sólo se trata de recibir instrucciones, informar su cumplimiento y concertar encuentros). El segundo rasgo es el de la imposibilidad de acceder a las ofertas que presentan las pantallas dentro de la realidad cotidiana de quien las recibe. El artefacto empieza a parecerse a un fruto envenenado.**

El resultado es conocido: la elevación de los estándares de bienestar está teniendo un efecto contraproducente en el sentido de profundizar las disparidades. La paradoja es visible aún dentro de las sociedades centrales; y más ostensible cotejando las condiciones de producción prevalecientes en los centros respecto de las prevalecientes en las periferias. Pero la paradoja llega a ser

<sup>12</sup> Con respecto a la teoría del consumo conspicuo véase Thorstein Veblen: “Teoría de la clase ociosa”. Libro escrito en 1899. Su primera edición en español difundida como referencia bibliográfica fue la del Fondo de Cultura Económica de México de 1954. Y acerca de la caracterización cultural del folklore, véanse las referencias ofrecidas por Carlos Vega: “...los bienes hoy folklóricos son, en gran parte, los mismos que ayer abandonaron las clases ilustradas (...) Las cosas no descienden y perviven sin mudanza. El ambiente folklórico las modifica al absorberlas (...) La aventura urbana de los bienes sociales prosigue en el ambiente campesino (...) Los hechos se encuentran en la situación folklórica cuando conservan su vigencia en los estratos inmediatos inferiores después de haber sido eliminados de los superiores; cuando hablan de pasadas etapas culturales en conjunto o, en particular, de formas pasadas de una misma idea cultural” (Carlos Vega: “Panorama de la música popular argentina”, Editorial Losada, Buenos Aires 1944, páginas 35, 38, 39 y 57).

lacerante dentro de las sociedades periféricas, fragmentadas por el impacto de la economía global.

En particular, **los mercados internos de los países periféricos se han internacionalizado hasta el punto de someter los hábitos y expectativas de consumo de las poblaciones a estándares que sus sistemas económicos y sociales no pueden equiparar desde el punto de vista de las actividades productivas ni sostener desde el punto de vista del consumo. La consecuencia es doble: una progresiva profundización de la brecha entre sujetos incluidos y sujetos excluidos según los parámetros que miden el bienestar en la globalización dentro de los mismos países periféricos; y también una tendencia a la marginación y al conflicto endémico que da lugar, entre otras calamidades, a la compulsión a emigrar.** Este cuadro de situación merece llamarse “neocolonial”.

### 3. Cultura y cooperación

En la periferia las condiciones neocoloniales de producción llevan a la desorganización social y al desarraigo y de ahí a la emigración forzada o inducida. Las corrientes de sujetos desahuciados abalanzándose sobre los territorios añorados enciende alarmas en las sociedades centrales acosadas y generando una contra-corriente de iniciativas de cooperación técnica internacional. ¿Pero no estaremos ante el enésimo *bluff* de cooperación internacional? ¿Cuál es el objeto de dicha cooperación? ¿Erigir un muro de contención inhibitorio? En cualquier caso, ¿cuáles serían los supuestos a partir de los cuales debería estar diseñada la cooperación internacional para no tener un carácter represivo y, por lo tanto, para que no resulte inoperante? En otros términos, ¿cómo debería diseñarse una cooperación internacional apta para reparar los daños inflingidos y reorientar a las poblaciones afectadas por la colonización?

Propongo una lectura más detenida del efecto de sobreimpresión del neocolonialismo sobre las estructuras previamente colonizadas.

Ante todo, hay evidencia suficiente sobre la entidad del padecimiento que desemboca en la emigración forzada o inducida. Este padecimiento quizás se describa correctamente usando la palabra “desarraigo”. Tiene directa relación con el impacto social de las políticas coloniales de aplicación centenaria en Asia, África y América.

A riesgo de incurrir en obviedad, sugiero repasar una característica del desarraigo producido como consecuencia de la

colonización. Se trata de la pérdida del sentido de pertenencia con respecto al territorio ancestral. Llamo “ancestral” al territorio concebido como propio sobre la base de un orden simbólico internalizado, que podemos asimilar a la noción de “patria” (que en latín evoca tanto a los padres como a los antepasados). La patria es un ancla porque allí están enterrados los padres. Pero en este contexto son también padres los fundadores o héroes a quienes se atribuye la conquista o redención de ese territorio. El arraigo implica establecerse, construir un nido o abrigo familiar y laboral. Y en este punto me atrevo a transpolar los conceptos de “pertenencia” y “referencia” que Robert K. Merton<sup>13</sup> utilizó para caracterizar el vínculo del individuo con el grupo. Propongo recurrir también a dichos conceptos para caracterizar el vínculo del individuo con el espacio territorial o ámbito que hace inteligible la cotidianidad, más allá del vínculo del individuo con el grupo. Concibo entonces al sujeto arraigado en tanto sostenido por relaciones de pertenencia y de referencia. Al utilizar estas calificaciones elementales de la sociología, estoy dando por sentado un proceso de identificación y, por lo tanto, una adquisición de identidad. En consecuencia, invito a ejercitar la imaginación para comprender el efecto devastador del desarraigo: privación de la posibilidad de identificación y luego de identidad. En efecto, después de sufrir el despojo y la represión durante varias generaciones, debe suponerse que la identidad personal de los sobrevivientes ha de quedar afectada.

**Pero el desarraigo no conduce necesariamente a la emigración internacional. El sujeto puede ser un desarraigado que continúa ocupando el territorio propio o aledaño, pero ahora como indigente<sup>14</sup>. Las migraciones internas, del campo a las ciudades, dan cuenta de ello. El orden simbólico que anudaba al sujeto a su territorio se desató o deshilachó. En lugar de habitante pasó a ser un trashumante.**

**Los sujetos precarizados por una tradición de despojo y represión ya están casi privados de capacidad para construir su identidad personal. ¡Pero han sido erigidos en consumidores!**

<sup>13</sup> Robert K. Merton: “Teoría y estructura sociales”, Fondo de Cultura Económica de México, 1980.

<sup>14</sup> La economía global va desplazando a granjeros, chacareros y campesinos en la medida que se amplían progresivamente las escalas de producción en directa sintonía con la reformulación de métodos o “buenas prácticas”; exigencias para el transporte; logística; y constante renovación de hábitos de consumo.



Mi hipótesis es que la cooperación internacional que suministra fondos con los cuales finalmente se promueve o facilita la adquisición y distribución de *gadgets* no tiene un efecto necesariamente beneficioso para sus portadores si estos están previamente desarraigados. En tal sentido, **advierto que la provisión de dichos recursos tecnológicos en condiciones de exclusión y sometimiento no es precisamente idónea para reducir esa situación. En cambio, adapta el sujeto a un régimen que le ocasiona nuevos padecimientos y carencias. En otros términos, la conexión virtual que un *gadget* ofrece al sujeto ya desarraigado, es una certificación de su desconexión con el mundo real. En tales condiciones, parece previsible la compulsión a emigrar, a fin de atrapar la nueva tierra prometida por el ensueño virtual.**

Pueden extraerse algunas enseñanzas aleccionadoras con motivo de los intentos para difundir programas de Internet en comunidades locales en regiones de Bolivia pobladas por indígenas<sup>15</sup>. Y el valor pedagógico de dichas experiencias debe multiplicarse si se advierte que las poblaciones-objetivo eran comunidades relativamente cohesionadas, esto es, sin rastros de la desorganización social que preanuncia el trauma de la emigración.

En tales condiciones, el recurso informático sólo pudo ser asimilado socialmente cuando cada comunidad local logró adaptar sus contenidos –a través de reprogramaciones– a los requerimientos preexistentes en la comunidad y según las necesidades establecidas por la propia cultura de los receptores<sup>16</sup>.

#### **4. La cooperación disfuncional**

A partir de la teoría marxista sobre el fetichismo de las mercancías no pueden pasarse por alto las ideas prevalecientes en la

<sup>15</sup> Gigler, Björn-Sören (2015). “Development as Freedom in a Digital Age. Experiences of the Rural Poor in Bolivia”, en: *World Bank Group*, Washington.

<sup>16</sup> “...a critical condition for ICTs to enhance poor people’s well-being is to go beyond simply providing access and promoting the use of ICTs and instead to enhance their meaningful use. ICTs receive meaning only if people use and enact them for a specific purpose and if local communities can exert control over their use by interpreting and appropriating them for their own specific socio-cultural realities”, “Development as Freedom in a Digital Age”, obra citada página 392.

sociedad con respecto a los bienes y servicios que ella misma produce, usa y consume. En tal sentido:

“La historia cultural tiene tantas definiciones como la cultura, que es un concepto llamativamente vago. Sin embargo, creo que podría ser conveniente describir brevemente la historia cultural como la historia de las ideas y los artefactos de un grupo social dado, y del lugar que ocupan esas ideas y esos artefactos en la forma de vida de ese grupo”<sup>17</sup>.

A propósito de este sistema binario en el que juegan las ideas y los artefactos, cuando los gobiernos de países en desarrollo reciben y administran los recursos de la cooperación internacional, suelen desvirtuar su idea central, que constituye lo que podríamos considerar el objetivo legítimo de dicha cooperación. Este objetivo legítimo no puede ser otro que el de propender a una mejora sustancial en la calidad de vida de las poblaciones afectadas. Y la desvirtuación consiste en suministrar artefactos que por sí mismos y por lo que excluyen, tergiversan el objetivo legítimo.

Dos disparadores convergen para promover el fraude: una predisposición de las poblaciones afectadas; y el clientelismo de gobiernos populistas proveedores de recursos que finalmente los aplican para la distribución de mercancías inadecuadas.

Del lado de las poblaciones, suele aceptarse como hipótesis de trabajo que la prevalencia de una búsqueda de gratificaciones inmediatas opera como respuesta sintomática a la precariedad material. Lo había destacado, entre otros, O. Lewis<sup>18</sup>. Esta búsqueda de satisfacciones instantáneas puede sumarse al fetichismo de la mercancía instalado a escala global, dando como resultado un deseo irrefrenable para la adquisición y uso de artefactos como los *gadgets*. Y del lado gubernamental, la distribución directa de semejantes bienes o bien las asignaciones monetarias que luego son derivadas al suministro de créditos para poder adquirirlos, cumple una doble función desde el punto de vista del clientelismo

<sup>17</sup> Definición atribuida a Peter Burke en “Ernst Gombrich discute con Peter Burke el concepto de historia cultural” en Gombrich, Ernst. H.: *Variaciones sobre la historia del arte* (2015), editorial Edhasa, Buenos Aires, página 173.

<sup>18</sup> Véanse repetidas referencias a esta tendencia en Lewis, Oscar (1961). *Antropología de la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México; y del mismo autor (1964). *Los hijos de Sánchez*, Fondo de Cultura Económica, México.

político: distribuir estos bienes tan deseados y luego difundir a través de los mismos sus consignas, tanto bajo el formato de informaciones como de mensajes<sup>19</sup>.

En el trasfondo de las maniobras políticas circula una concepción a la que contribuyó el mismo O. Lewis y que todavía goza de notable influencia en los ámbitos académicos: presumir la existencia de una “cultura de la pobreza” cuya eliminación se propugna. Llevada esta concepción al plano de las políticas sociales y, por extensión, a la cooperación internacional, suelen ser bien vistas las iniciativas tendientes a diseminar tecnologías innovadoras (también encarnadas por los *gadgets*) con el fin de sustituir dicha “cultura de la pobreza” por otra que se presenta como sinónimo de modernidad. **Bajo las condiciones culturales prevaecientes, los pagos directos otorgados a título de subsidio a favor de personas desarraigadas e inmersas en cuadros de aguda desorganización social, suelen aplicarse a la obtención de artefactos que, como los *gadgets*, en condiciones de pobreza estructural resultan idóneos sólo para el aturdimiento, el trabajo servil y, en todo caso, la fantasía de participación social (es el “estar conectado”).** Así pasa a un segundo plano la necesidad de reducir las privaciones materiales de la pobreza.

Ocurre que, precisamente, la cooperación para reducir los índices de pobreza estructural, directa o indirectamente tiende a concretarse con la entrega de dinero. Estas transferencias monetarias puedan condicionarse al cumplimiento de obligaciones elementales para los padres de familia (vacunar y enviar a sus niños a la escuela), pero en la práctica reducen tales condicionamientos a un nivel mínimo. Lo verdaderamente significativo es que dichos programas –agrupados bajo la sigla PTC– (programas de transferencias monetarias condicionadas) han sustituido en América Latina a otros sistemas de protección aplicados tradicionalmente sobre el empleo formal. Los nuevos programas “...han ganado notoriedad en la región desde mediados de la década de 1990, y en la actualidad prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe cuentan con programas de este tipo”<sup>20</sup>. Y la evaluación es positiva,

<sup>19</sup> Es sabido que distintos gobiernos latinoamericanos utilizan ejércitos de mercenarios informáticos para introducirse en las redes sociales con el objeto de descalificar opiniones críticas a las políticas vigentes y simular cataratas de apoyo popular a esas mismas políticas.

<sup>20</sup> Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo: “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe.

pues “los PTC se perfilan como el mecanismo de menor costo y mayor eficiencia para proveer asistencia básica a quienes quedan fuera de los sistemas de protección social tradicionales”<sup>21</sup>.

La cuestión no es sencilla. En muchos casos los recursos provienen de fuentes internacionales, lo que da lugar al análisis de los mecanismos de canalización de estos recursos destinados a erradicar la pobreza. Es el caso del “International Public Finance” (IPF) que agrupa las modalidades de asistencia provistas por los países de la OECD (“OECD Development Assistance Committee” –DAC–). En un informe reciente, se insiste tanto sobre la necesidad de respetar las políticas diseñadas por los gobiernos receptores, como sobre la necesidad de contar con entidades gubernamentales confiables y dispuestas a ejercer su liderazgo a fin de concretar los objetivos de la cooperación<sup>22</sup>.

En todo caso, en la economía internacional suele imputarse a los pagos directos otorgados a título de subsidio, una escasa potencialidad como causa de inversión o reinversión sobre la dotación de recursos de quien recibe el subsidio. Contrariamente, se supone que el subsidio pasará directamente a engrosar el consumo del beneficiario y por ello no tendrá efecto sobre la producción o el comercio<sup>23</sup>.

---

Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”. Documento de trabajo número 142 de CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, marzo 2013, página 49.

<sup>21</sup> Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo, obra citada, página 49.

<sup>22</sup> “*The centrality of ownership –defined as “developing countries setting their own strategies for poverty reduction, improving their institutions, and tackling corruption” (OECD, 2005) - was recognised a decade ago by the Paris Declaration on Aid Effectiveness and subsequent declarations in Accra in 2008 and Busan in 2011. The evidence is overwhelming that strong government ownership is a prerequisite for effective IPF*” (...).

“*Social protection schemes that lack government ownership tend to be unsustainable and are often phased out once external assistance ends*” (...)

“*From the IPF provider’s perspective, ownership can mean finding the right partners within governments, helping them overcome barriers to development and identifying opportunities for change, as well as such issues as working through government systems...*” (Greenhill, R., Carter P., Hoy C. and Marcus, M.: “Financing the future. How international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty”, Centre for Aid & Public Expenditure, Report Abril 2015, Londres, pp. 56-57).

<sup>23</sup> Desde la disposición contenida en el GATT 1947 una excepción tolerada al principio de trato nacional es la de los “pagos directos” (GATT, III 7

En síntesis, **si el objeto de la cooperación consistiera en reinsertar productivamente a un sujeto neocolonizado y en condición de desarraigo, habría que suponer que difícilmente se lo estimularía a ello con ponerle dinero en su bolsillo.**

## **5. Cooperación social internacional y competencias nacionales**

A propósito del contenido de la cooperación internacional, quizás parezca sobreabundante hacer referencia a la distribución de competencias entre los organismos proveedores de los recursos y los Estados nacionales donde se localiza el problema. Pero teniendo a la vista el documento inicial del llamado “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”<sup>24</sup> esbozado para Guatemala, Honduras y El Salvador, este tipo de alusión resulta necesario.

Ante todo se supone que desde la cooperación internacional difícilmente puedan resolverse los problemas de inserción o participación y desarrollo social (recomposición familiar y nutrición; asistencia educacional y sanitaria; organización laboral) de las poblaciones afectadas. Y también se supone que desde los Estados nacionales donde esas poblaciones carecientes están localizadas tampoco puedan resolverse las deficiencias estructurales cuya gravedad y persistencia impiden la resolución de aquellas encrucijadas nutricionales, familiares, educacionales, sanitarias y laborales. En definitiva **se supone que los gobiernos recurren a la cooperación internacional precisamente para instalar o recomponer, según los casos, la infraestructura básica de vivienda y saneamiento; la provisión energética; el diseño de núcleos**

---

b). Y en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en principio los Estados Miembros están exentos de la obligación de reducción cuando distribuyen determinadas subvenciones o ayudas internas que se hacen bajo la modalidad de pagos directos (Acuerdo sobre la Agricultura, Anexo 2, especialmente numerales 1, 5, y 6 a 13).

<sup>24</sup> Del mismo modo que Centroamérica mereció ser considerada desde mediados del siglo XX como un caso testigo para los procesos de integración en América Latina forjados desde la segunda posguerra, parecería que, por sus padecimientos económicos y sociales y la traumática vecindad con los Estados Unidos, el istmo también está llamado a ser un caso testigo con respecto a los mecanismos de cooperación internacional diseñados para reducir los problemas del neo-colonialismo en la región.

**comunitarios; el trazado de vías de comunicación, logística y telecomunicaciones. Sin esos recursos poco y nada se puede hacer. Pero en cambio es un desafío netamente nacional el de la resolución de los problemas de inserción o participación y desarrollo social evitando la realimentación viciosa del síndrome neocolonial.**

Sin embargo, esta cuestión sobre los criterios para la distribución de competencias, hasta ahora, no parece haberse resuelto en Centroamérica, al menos con motivo del referido “Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte”. Sus “Lineamientos” reproducen de manera minuciosa un inventario de temas correspondientes a cualquier programa de desarrollo económico y social<sup>25</sup>. Es llamativa la exposición de los objetivos generales, su carencia de un orden de prioridades y la oblicua e inespecífica aproximación a la raíz del problema que supuestamente dio lugar al Plan<sup>26</sup>. Asimismo, no se proporcionan criterios para deslindar

<sup>25</sup> Los “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” se presentan como un Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras. Si bien apela a la obtención de cooperación internacional, no contiene previsiones acerca del tipo de participación que dichos países habrían de requerir a ese título. En su preparación seguramente debieron intervenir funcionarios de organismos internacionales, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dicho documento figura en el sitio “idbdocs.iadb.org” con fecha del mes de setiembre de 2014. Esencialmente consiste en una minuciosa descripción de objetivos (aunque sin estratificarlos en órdenes de prioridad por su importancia o apremio). Estos objetivos se despliegan dentro de cuatro “lineamientos”: “A. Dinamizar al sector productivo para crear oportunidades económicas; B: Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano; C: Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; D: Fortalecer instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado”.

<sup>26</sup> Frente a un documento como éste caben dos preguntas iniciales, a saber: (a) ¿cómo se definen los problemas que justifican el diseño del Plan); y luego (b) ¿de qué manera se articulan las medidas contempladas en el Plan con la entidad de aquellos problemas a encarar? La primera pregunta merece una contestación ambigua, desde el Resumen Ejecutivo, atravesando la Introducción para terminar con toda la exposición de la primera parte del documento, subtítulo “Situación de los países del Triángulo Norte y sus principales desafíos al desarrollo”. Por un lado se destaca que “una escasa formación de capital y economías concentradas en actividades productivas de escaso valor agregado han mermado nuestro potencial de crecimiento” (página 3). Al respecto son reproducidos datos acerca de: distribución ocupacional

las competencias nacionales e internacionales con el objeto de resolver los principales problemas<sup>27</sup>. Apenas asoma una referencia

---

de la población; baja calidad de la infraestructura; limitado acceso y calidad de la oferta de servicios públicos de educación; restricción en el acceso de la población a servicios básicos vinculados a la alimentación, la salud y la vivienda; alto grado de violencia e inseguridad; y vulnerabilidad de Centroamérica a los efectos del cambio climático y, en general, a los desastres derivados de la posición geográfica. Hasta aquí, tendríamos el típico cuadro de situación que justificaría un programa de desarrollo económico y social. Algunos datos incluidos en los encabezamientos de las tres secciones indicadas reflejan la magnitud de dicha situación de insuficiencia estructural, que merecería calificarse como catástrofe humanitaria. Así: *“En los últimos años los países del Triángulo Norte nos hemos enfrentado a un flujo constante y creciente de emigración, donde cerca del 9% de la población ha decidido dejar nuestros países, lo que ha significado una pérdida de nuestro capital humano. La mayor parte de ellos son hombres y mujeres entre 15 y 30 años que buscan empleo que les provean un mayor nivel socioeconómico y mejores oportunidades para sus hijos. Se estima que cada año más de 100 mil personas de nuestra región migran hacia EUA y casi el 60% de los que residen en este país, se encontraba en estatus migratorio irregular en el 2012. Este fenómeno migratorio cobró especial relevancia en el 2014 como consecuencia del incremento significativo en el flujo de menores de edad no acompañados, que arribaron irregularmente y sin el acompañamiento de un adulto a los EUA. Hasta el 31 de agosto de este año, 50303 niños procedentes de nuestros tres países han sido detenidos en la frontera de los EUA, superando en más de 15 veces la cifra de 2009. Esta crisis migratoria ha dejado al descubierto un elaborado esquema de tráfico de personas y la vulneración de los derechos humanos de nuestra población migrante”* (página 1).

Ante semejante exposición -sin perjuicio de avanzar con un programa de desarrollo económico y social- ¿no debería seleccionarse una batería de acciones prioritarias para reducir en el corto plazo los efectos devastadores de este cuadro? Las “Líneas estratégicas de acción” contempladas por el Plan parecen encaminadas al menos inicialmente hacia la primera opción, en la medida que (todavía) no se proporcionan criterios que permitan fijar órdenes secuenciales para llevar a cabo las acciones allí caracterizadas.

<sup>27</sup> Una información de la Cancillería de El Salvador daba cuenta que el 3 de marzo de 2015 los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras habían arribado en Guatemala a una serie de compromisos con el Vicepresidente de EUA, Joseph Biden, con el objeto de promover las áreas estratégicas del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. En tal sentido, *“los tres países centroamericanos se comprometieron a profundizar y fortalecer las estrategias de desarrollo social y económico, mientras que EUA asumió el compromiso de apoyar a los gobiernos para*

sobre la “focalización territorial” que debería haber sido el eje temático de la iniciativa<sup>28</sup>.

La catástrofe humanitaria en Centroamérica es susceptible de ser replicada en otras subregiones de América Latina. En tal sentido vale recordar que las políticas coloniales de explotación de los recursos naturales y luego los procesos de industrialización de esas mismas materias primas permiten explicar, en buena medida, las corrientes migratorias internas que se fueron sucediendo en toda la región, desde las llanuras y las sierras hacia los principales núcleos urbanos que concentran los vértices o nudos de la conectividad física de cada una de las economías nacionales con el resto del mundo. En la medida que la maduración de la economía global agudiza las disparidades estructurales en la periferia, debemos presumir que el síndrome neocolonial se está difundiendo con características parecidas en toda la extensión del espectro conocido como “mundo en desarrollo”. Al menos los principales rasgos de la desestructuración social de las poblaciones centroamericanas ya pueden percibirse también al sur del istmo: “*La carencia de empleos de calidad, la ausencia de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes, las altas tasas de desnutrición, la pobreza extrema, la desigualdad y la creciente inseguridad...*”<sup>29</sup>.

---

*promover a los sectores productivos de la economía bajo un enfoque de inclusión social”* (noticia suministrada por el sitio oficial de El Salvador [www.rree.gob.sv](http://www.rree.gob.sv)). El carácter netamente programático y la dispersión temática de la asistencia técnica ofrecida en ese momento por la autoridad norteamericana surge detalladamente del “Comunicado Conjunto” firmado en la fecha indicada y que reproduce el sitio oficial del Gobierno de Honduras [www.sre.gob.hn](http://www.sre.gob.hn) en su sección “notas de prensa”.

<sup>28</sup> “*Con el objetivo de fomentar el desarrollo de áreas geográficas más rezagadas, planteamos la creación de zonas económicas especiales en donde se les brindará un tratamiento diferenciado a nuevas inversiones. Esperamos que las firmas allí establecidas generen oportunidades de empleo de alta calidad, mientras que el Estado proveería la infraestructura y los servicios públicos necesarios, para dinamizar la actividad económica. La selección de estas áreas y los mecanismos que utilizaremos para atraer inversión extranjera directa se basará en criterios costo-efectivos y transparentes, explorando estructuras alternativas de financiamiento y minimizando su costo fiscal*” (Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte citado, página 11). Más abajo el documento propone la inserción de algunas cláusulas en los acuerdos comerciales con EUA con el objeto de promover la actividad productiva en dichas áreas geográficas más rezagadas.

<sup>29</sup> “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” citado, página 2. El párrafo copiado en el texto finaliza



Frente a semejante panorama, se impone una distribución y correlación de competencias internacionales y nacionales para un uso racional y fructífero de los recursos provistos por distintas fuentes de cooperación. Pero parecería que en América Latina esta cuestión tan elemental dista de haberse resuelto.

## **6. Desenterrando sabidurías ancestrales: trabajo y solidaridad**

Cabe presumir que para neutralizar los procesos del despoblamiento rural y la desorganización social en América Latina debería prestarse mayor atención a la posibilidad de sostener o en su caso recrear los sistemas familiares y ocupacionales arraigados en las costumbres ancestrales. No se trata de rendir pleitesía a las herencias ancestrales en virtud de alguna ideología etnocéntrica, sino de advertir que precisamente por su asidero en las costumbres estos sistemas, debidamente promovidos o revalorizados, pueden reforzar la cohesión social y de ese modo contrapesar la predisposición al conflicto interno y la emigración.

El apego a costumbres ancestrales no es una característica de la conciencia individual. Es en cambio característica del inconsciente colectivo que se recrea en la convivencia cotidiana. Por eso las costumbres ancestrales constituyen el sedimento de las creencias que animan a las comunidades locales<sup>30</sup>. En Guatemala, por ejemplo, puede advertirse una iniciativa política que consiste en reforzar la institucionalidad de las comunidades locales sobre la base de los vínculos emergentes de costumbres ancestrales.

---

indicando que las carencias y penurias aludidas son precisamente las que "...han llevado a las familias a la búsqueda de un futuro mejor en el exterior".

<sup>30</sup> Los aglutinamientos poblacionales en las fases precolombinas en muchos casos fueron el resultado de un desarrollo cultural y tecnológico tal que aseguraron la viabilidad de núcleos urbanizados. Pero en otros casos, como el de los valles calchaquíes de Argentina, la concentración en proximidades a los cursos de agua pudo haber estado inducida esencialmente por la tendencia a la sequía que se calcula comenzó hacia el año 1000 y perduró desde entonces (véanse al respecto los trabajos del Laboratorio de geoarqueología de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, en el sitio [www.csnat.unt.edu.ar](http://www.csnat.unt.edu.ar)).

Son las “alcaldías indígenas”<sup>31</sup>; los “alcaldes comunitarios”<sup>32</sup>; y las “mancomunidades”<sup>33</sup>.

Pero más allá de estas previsiones institucionales, abundan las experiencias a través de las cuales se desentierran sabidurías ancestrales para recuperar la dignidad individual y colectiva. Uno de tantos ejemplos es el liderado por el campesino mexicano Jesús León Santos, cuyos logros pudieron difundirse internacionalmente con motivo de haber recibido en 2008 en San Francisco, California, el “Premio Ambiental Goldman” en reconocimiento a un trabajo de por lo menos veinticinco años en Oaxaca, dentro de la zona llamada “Mixteca alta” (*“Tierra del Sol”*). Este campesino condujo un trabajo comunitario a través del régimen de cooperación comunitaria no remunerada que en América precolombina se denominó *“tequio”* (voz luego denigrada por las prácticas coloniales que la utilizaron para darle una expresión tributaria al trabajo servil de los indígenas). A través del *“tequio”* alrededor de cuatrocientos familias combatieron durante décadas el cuadro erosivo instalado desde el siglo XVI causado por sobreexplotaciones agrícolas y de pastoreo, la tala indiscriminada de las especies arbóreas nativas y las caleras abiertas en tiempos de la colonia. Organizados en el Centro de Desarrollo Integral Campesino de la Mixteca, los indígenas pudieron revertir la desertificación y el despoblamiento secular desplegando trabajos de ingeniería rural destinados a retener los recursos hídricos y con plantaciones forestales y agricultura orgánica basada

<sup>31</sup> Las “alcaldías indígenas” están contempladas por el Código Municipal fijado por el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República en su artículo 55: *“El gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo (...)”*.

<sup>32</sup> *“...El nombramiento de alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares lo emitirá el alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas...”* (Código Municipal citado en la nota precedente, artículo 56).

<sup>33</sup> *“Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios que se instituyen como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con este Código, para la formulación común de políticas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios municipales...”* (Código Municipal citado en las notas precedentes, artículo 49 según el texto modificado por Decreto 22-2010 del Congreso de la República).

en la utilización de variedades resistentes a la sequía como es el maíz “*cajete*” originario de la región<sup>34</sup>.

Este es apenas un ejemplo de las prácticas que se llevan a cabo en toda la extensión del continente con poca o ninguna repercusión institucional. Entretanto, las políticas gubernamentales y las iniciativas de cooperación internacional encaran los problemas del despoblamiento rural y la desorganización social siguiendo los mismos lineamientos difundidos desde los foros multilaterales en la segunda posguerra, esto es, concibiendo dichos problemas como el reflejo de un déficit en los niveles de crecimiento medido por variables macroeconómicas. En consecuencia, si las metas apuntan al afianzamiento de la infraestructura requerida para promover las conocidas prácticas extractivas y las consiguientes exportaciones primarias, así como la provisión de recursos para una mejor gestión de corporaciones transnacionales, serán esas mismas metas las inspiradoras de aquellas políticas e iniciativas de cooperación. De tal modo no debería extrañar que las formulaciones gubernamentales e intergubernamentales desprecien la posibilidad de recomponer las condiciones de vida marcadas por tradiciones ancestrales y cuyo deterioro progresivo tiene directa relación con el mismo tipo de prácticas cuya reinstalación se propugna.

Es evidente que en toda la extensión del continente americano se han difundido culturas diversas. Sin embargo, en cualquier caso, encontraremos en los distintos acervos algunos rasgos comunes que sugiero atender. Básicamente, las culturas precolombinas en América y su proyección sobre las comunidades locales indígenas y mestizas no son compatibles con las prácticas extractivas, esto es, de explotación tanto extensiva como intensiva de los recursos naturales. Por lo tanto, estas comunidades resisten la entronización de estructuras ocupacionales impuestas por la economía capitalista, que desde su antiguo formato están caracterizadas por: imponer un tipo de trabajo asalariado; y luego desconectar producción y consumo, al escindir las relaciones laborales por un lado –explotaciones con fines comerciales– de las familiares y habitacionales, por otro lado: lo que se usa y consume no es necesariamente lo que se produce<sup>35-36</sup>.

<sup>34</sup> Véase mayor información en el sitio [www.goldmanprize.org/](http://www.goldmanprize.org/)

<sup>35</sup> Los conquistadores españoles doblegaron definitivamente la resistencia de las tribus andinas al destruir su sistema productivo. Debido al sometimiento gradual de la población al servilismo fue imposible mantener las redes de riego y, por lo tanto, se interrumpió la siembra de quinua en las terrazas laboriosamente trabajadas durante siglos

Respondiendo a estas ostensibles diferencias con las características de las culturas ancestrales en América, los programas de cooperación elaborados para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social tienden a exacerbar los mismos problemas, pues:

A. Desde el punto de vista laboral promueven la capacitación acorde a los requerimientos de empresas demandantes de trabajo asalariado; en cambio no contemplan el apoyo al trabajo autónomo y organizado bajo modalidades flexibles y solidarias, como es el caso de las cooperativas y asociaciones civiles;

B. Desde el punto de vista productivo persiste la tendencia que prioriza el incremento de actividades extractivas (extensivas e intensivas) destinadas a incrementar la oferta exportable, quedando así consagrado el desplazamiento de comunidades campesinas; y

C. Desde el punto de vista educativo no se aprecia debidamente la necesidad de incorporar en los procesos formativos la adquisición de conocimientos y destrezas artísticas y artesanales que refuercen el arraigo.

---

sobre las laderas de los cerros. Simultáneamente, los españoles prohibieron el cultivo del amaranto, que con la quinua componía la dieta básica de los indígenas. Y la introducción del arado sumada a la tala indiscriminada de árboles y el descuido de las cuencas hídricas provocaron la desertificación y el despoblamiento. Véase al respecto un texto de Antonio Elio Brailovsky en el sitio [www.santafe-conicet.gov.ar](http://www.santafe-conicet.gov.ar), extraído del documento *“El ambiente en la sociedad colonial”* de dicho autor, editado por Pro Ciencia-CONICET, Buenos Aires 1997. Véase también el libro de José Vicente Rodríguez Cuenca *“Los chibchas: pobladores antiguos de los Andes Orientales”*, edición de la Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales de Colombia, 1999.

<sup>36</sup> Un caso impresionante de deforestación irreversible fue el de la araucaria o *“pehuén”* en los Andes patagónicos. Este árbol, de muy lento crecimiento y que puede llegar a vivir un milenio había suministrado a los indígenas su alimento básico: la harina extraída de las semillas molidas. Pero los colonizadores advirtieron el valor de esa madera y la tala llegó a tal extremo que comprometió la preservación de la especie obligando al gobierno de Chile a erigirla como reliquia, considerándosela hoy día en carácter de “monumento natural”.

## **7. A la búsqueda de mecanismos multilaterales y de integración económica que inhiban el despoblamiento y la desorganización social**

Con especial referencia a las disciplinas multilaterales conviene advertir que, dadas las condiciones de la economía global, hoy día difícilmente se justifique un trato especial y diferenciado (TED) otorgado por los países desarrollados (PD) a “países menos adelantados” (PMA) en desmedro de “países en desarrollo” (PED) cuando se trate de fijar disposiciones específicamente destinadas a combatir el despoblamiento rural y la desorganización social en la periferia<sup>37</sup>. En tal sentido, las condiciones actuales dejan al

<sup>37</sup> Un problema recurrente dentro de las relaciones económicas internacionales es el de la auto-identificación de países con economías muy diversas bajo la misma carátula de “países en desarrollo” (PED). Para justificar dicha caracterización suele recurrirse solamente al parámetro del ingreso *per cápita* según estimaciones del Banco Mundial. Como es sabido, dicha práctica resulta contraproducente en la medida que con ostentar la denominación de PED difícilmente se obtienen beneficios especiales de parte de los PD. En cambio, distinta es la situación para una nómina de países con notorias vulnerabilidades e individualizados como “menos adelantados” (PMA) o, en la expresión inglesa, “*least developed countries*” (LDC). La comunidad económica internacional dispone de una nómina actualizada de los PMA, así como de un mecanismo para la regulación de los criterios que justifican la permanencia de los países seleccionados en la misma nómina y su eventual movilidad (inserción en ella o en su caso exclusión por determinadas mejoras en los índices o “graduación”). El mecanismo está encarnado en un Comité del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas encargado de las políticas para el desarrollo y que se denomina, precisamente, “Committee for Development Policy”. Cada tres años proporciona un informe que revisa la situación de los PMA y los criterios que justifican la nómina de países. En el último informe, correspondiente a la décimo séptima sesión, dado el 27 de marzo de 2015, se observa un llamado a la equiparación de los PMA con los PED cuando se trate de prestar financiamiento internacional (“oficial development assistance” –ODA–) para neutralizar daños imputados al cambio climático. Pero el Comité no circunscribe su recomendación a los casos de catástrofes, sino que su caracterización es más amplia: “*Climate Financing should be separate from, and additional to, regular ODA. The least developed countries, countries graduating from that category and other developing countries suffered from severe vulnerabilities to climate change and other environmental shocks. The Committee recommended the use of the economic vulnerability index for the allocation of new climate finance, independently of whether*

descubierto el “viejo truco” al que suelen apelar los PD para circunscribir su magnanimidad a favor de países que, como los PMA, carecen de mercados internos apetecibles y de ofertas exportables competitivas. Mientras tanto, los PED deben luchar a brazo partido para obtener el TED que requieren.

Tanto en el orden multilateral como en la negociación de los mal denominados “tratados de libre comercio”<sup>38</sup> propongo considerar

---

*countries met or did not meet the criteria for being classified in the least developed country category*” (documento citado, capítulo 1 numeral 13). En América Latina y el Caribe solo Haití revista actualmente dentro de la nómina de PMA; pero algunos territorios deprimidos en otros países de la región –que no son PMA– denotan padecimientos sociales equiparables a los sufridos por el cambio climático. El autor se pregunta entonces por qué no extender este criterio expuesto inicialmente con motivo de los efectos del cambio climático, para dar lugar a la asistencia financiera internacional que permita reducir las penurias que puedan o no ser imputables al cambio climático (por ejemplo, los procesos de desertificación progresiva suelen responder al cambio climático pero simultáneamente a la explotación predatoria de la tierra). Obsérvese que el índice de vulnerabilidad económica al que alude el documento de la ONU (uno de los tres criterios utilizados para medir la vulnerabilidad de los PMA), se compone de dos subíndices: el primero mide la exposición a los shocks comerciales y ambientales; y el segundo mide el impacto causado por dichos shocks. Ambos subíndices a su vez están desagregados en nuevos subíndices que en gran medida pueden reflejar el alto grado de exposición y la extrema vulnerabilidad para responder ante el deterioro progresivo de las condiciones de vida más allá de los desórdenes ocasionados por el cambio climático: el aislamiento territorial; y la inestabilidad en la provisión de recursos para la subsistencia debido a la estructura económica y a la oferta exportable concentrada en materias primas supeditadas a la volatilidad de los precios internacionales.

<sup>38</sup> Quizás no esté de más recordar que en las relaciones comerciales internacionales los compromisos de integración económica tienen carácter excepcional respecto de la cláusula de la nación favorecida. Debido a que ésta última constituye la piedra basal del orden multilateral, los tratados de integración económica de última generación son presentados como zonas de libre comercio precisamente con el objeto de sortear la hipotética pretensión de terceros países, también Estados Miembros de la OMC, para que les sean extendidos los beneficios negociados en dichos tratados. Sin embargo este riesgo ha ido minimizándose hasta quedar reducido a la nada. Los márgenes mínimos y obligatorios de apertura comercial irrestricta para que las zonas de libre comercio, uniones aduaneras y esquemas de integración para el comercio de servicios sean reconocidos como legítimos, están predeterminados en el GATT (“...lo esencial del comercio...” dice el

un TED para: (1) por un lado reconocer el derecho a la protección de las actividades productivas focalizadas en áreas sensibles debido

---

artículo XXIV), y en el GATS (“...cobertura sectorial sustancial” dice el artículo V). Pero estos márgenes nunca fueron objeto de precisiones inequívocas. Por ejemplo, con respecto al comercio de bienes, ¿qué significa “lo esencial” del comercio? Pasando por alto que se carece de un número límite o mínimo, si lo hubiera podría aludirse con ese número, indistintamente, a los valores o precios de las mercaderías concesionadas, o bien al número de líneas arancelarias abarcadas por dichas concesiones. Por otro lado, ¿qué períodos deberán computarse? ¿Y deberán ser consideradas sólo las importaciones de cada Parte respecto de los bienes y servicios originarios de la otra Parte, o también habrá que sumar las exportaciones a la otra Parte? Esta última duda emergió en los negociadores latinoamericanos cuando parecían avanzar las tratativas para formalizar el ALCA. La duda tenía un sentido práctico, pues cuando se trata de celebrar un Tratado entre países cuyo comercio recíproco está signado por la dimensión intersectorial (los PED exportan a los PD materias primas e insumos e importan bienes finales), a los primeros les convendrá calcular la “esencialidad” como suma de importaciones y exportaciones, pues en tal caso dispondrán de mayores márgenes para negociar exclusiones, excepciones o reservas de mercado. En el marco de la Ronda Doha, la dilucidación de “lo esencial de los intercambios comerciales” constituye uno de los temas llamados “sistémicos”. En un informe del 21 de abril de 2011, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas (TN/RL/W/253) declara que persisten las diferencias conceptuales acerca de los criterios para medir dicha esencialidad. Según dicho informe, alrededor de un tercio de las propuestas presentadas se refirió al establecimiento de un punto de referencia mínimo para “lo esencial de los intercambios comerciales” sobre la base del comercio bilateral, de las líneas arancelarias, de ambos o de un promedio combinado de ambos. Por otra parte, el mecanismo de monitoreo sobre el cumplimiento de la hipotética “esencialidad” se fue desdibujando hasta que el Consejo General adoptó una decisión con carácter provisional desde el 14 de diciembre de 2006 (WT/L/671). Según ella, la exigencia a los Miembros que participen en nuevas negociaciones encaminadas a la conclusión de Acuerdos Regionales queda circunscripta a procurar “...que la OMC sea informada al respecto”. Luego los Miembros deberán notificar la ratificación y proporcionar los textos de lo acordado. La información habrá de distribuirse a los Estados Miembros y “como norma, se dedicará una sola reunión formal a examinar cada Acuerdo Regional notificado”. El 21 de abril de 2011 el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas, en el marco de la Ronda Doha, emitió un breve documento que transcribe el resultado provisional de las negociaciones destinadas a revisar la Decisión provisional de 2006 con vistas a la fijación de un mecanismo permanente (TN/RL/W/252). De la lectura del

al despoblamiento y la desorganización social; y (II) por otro lado, reconocer el derecho para el acceso a los mercados de PD (asimilando aquí a la categoría de PMA a los PED que justifiquen esa equiparación por la envergadura de sus aparatos productivos).

Así, mi primera sugerencia es la de apuntar con el TED, ya no a la especificación de medidas en frontera, sino a la promoción de los territorios o zonas deprimidas donde hacen eclosión los problemas del despoblamiento y la desorganización social<sup>39</sup>.

Aplicando el criterio indicado, con respecto a las medidas de protección, debería dejarse a un lado la interminable e inútil disputa multilateral sobre los denominados “productos especiales”. Los PD y muchos PED han librado entre sí, durante los primeros años de la Ronda Doha, una insensata batalla sobre la extensión que debería tener la nómina de dichos “productos especiales” a ser exceptuados de los programas de desgravación arancelaria<sup>40</sup>. Esta

---

informe no surgen propuestas sustancialmente distintas a lo previsto por la Decisión de 2006.

<sup>39</sup> Véase la referencia hecha más arriba con respecto a la propuesta contenida en los “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” sobre el objetivo de fomentar el desarrollo de áreas geográficas más rezagadas. Sin embargo, la propuesta es afín a la concepción desarrollista que campea en las programaciones tecnocráticas que auspician organismos internacionales de crédito (en este caso el Banco Interamericano de Desarrollo) cuando plantea “... *la creación de zonas económicas especiales en donde se les brindará un tratamiento diferenciado a nuevas inversiones. Esperamos que las firmas allí establecidas generen oportunidades de empleo de alta calidad (...)* La selección de estas áreas y los mecanismos que utilizaremos para atraer inversión extranjera directa se basará en criterios costo-efectivos y transparentes, explorando estructuras alternativas de financiamiento y minimizando su costo fiscal” (Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte citado, página 11).

<sup>40</sup> La declaración final de la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005) había reconocido a los PED Miembros la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas no arancelarias como productos “especiales” guiándose por indicadores basados en los criterios de seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Ambos aspectos estuvieron relacionados entre sí en la medida que el espinoso debate sobre el significado asignado a cada uno de dichos indicadores intentó zanjarse con aquella “flexibilidad” dada a los países beneficiarios. Pero se trató de un reconocimiento nominal. Pasados tres años desde la suscripción de aquel documento, las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha no permitieron llegar a una definición sobre el tema. En



categoría podría tener sentido si se aplicara sobre producciones extensivas y de relativa importancia comercial; pero si lo que está en juego es la supervivencia de poblaciones campesinas, es injusto e inconsistente limitar el número de “productos especiales” sin atender a la magnitud en general poco significativa de cada una de estas producciones ni a la necesaria rotación en la siembra. Mi propuesta es la de abandonar tan innecesaria confrontación y **sustituir las medidas en frontera por excepciones transitorias pero conceptuales (*waivers*) que inhiban a los PD para reclamar bajo determinadas condiciones la aplicación del “trato nacional” a los PED beneficiarios que hagan uso de dicha excepción.**

**El TED, entendido como excepción al principio de trato nacional, debería consistir ante todo en la aplicación de medidas tributarias, crediticias y administrativas por PED y PMA que de algún modo discriminen justificadamente contra la comercialización interna de los productos importados cuando sean similares, sustitutivos o derivados de los que estarían siendo producidos dentro de los territorios deprimidos ya individualizados<sup>41</sup>.**

---

efecto, después de enervadas discusiones, el 6 de diciembre de 2008 el Embajador Crawford Falconer, presidente de las negociaciones sobre la agricultura, distribuyó un texto revisado sobre las “modalidades” propuestas para el hipotético acuerdo final (TN/AG/Rev.4). Allí se bosquejaron algunos números, asignando, por ejemplo, a los PED Miembros el derecho a establecer por sí mismos un 12 % de líneas arancelarias a título de “productos especiales”, aunque en el mismo momento debió dejarse constancia sobre las reservas expuestas por varios PED Miembros...Desde entonces la cuestión quedó empantanada, incluyendo las intervenciones del agrupamiento de países interesados en ella mediante el denominado “G 33: Amigos de los productos especiales”. En este agrupamiento se puede contar a veintitrés países de América Latina y el Caribe.

<sup>41</sup> Como es sabido, en el orden multilateral de la OMC las medidas antidumping (contra el *dumping*) se justifican si el perjuicio calificado recae sobre bienes que en el país de la exportación son “similares” a los destinados al consumo interno de dicho país; las medidas compensatorias (contra las subvenciones recurribles) se justifican si mediante las subvenciones se causa daño a la (misma) rama de producción nacional del país de la importación; y las medidas de salvaguardia se justifican si las importaciones por su magnitud o condición causan daño a la rama de producción nacional que produce bienes similares pero también a los bienes directamente competidores, esto es, aquéllos que sin ser similares pueden sin embargo sustituir a los importados. Aquí se propone ampliar el espectro de

Con respecto a la negociación de este TED apto para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social, no niego la posibilidad de obtener algunas ventajas derivadas de una certificación equivalente a “denominaciones de origen” tal como lo propone el documento “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” mencionado más arriba<sup>42</sup>. De todos modos, es harto conocido el rigor de las normas técnicas –de fuentes privadas– impuestas para la comercialización interna en los mercados de PD. De tal modo, una especie de certificación de origen así concebida podría tener efectos contraproducentes en la medida que los consumidores individualizarían a los productos de referencia como menos confiables que los desprovistos de dicha certificación. Por último, con respecto a la flexibilización de cuotas y del régimen de calificación de origen atendiendo a la localización geográfica de la producción, es sabida la dificultad para su acreditación y, por lo tanto, la aparición de obstáculos aduaneros adicionales a los que se daría lugar, tornando finalmente ineficaz la obtención de dichas concesiones.

**La protección de las producciones localizadas en zonas deprimidas a través de disposiciones fiscales, crediticias y administrativas tendría que ser concebida como parte de un régimen de subvenciones aplicadas al desarrollo integral de estos territorios.** En este sentido, la cooperación internacional y las políticas internas de fomento deberían estar amparadas, en el orden

---

los bienes de producción local susceptibles de protección a través de las medidas de fomento a regiones “deprimidas”, procurando también inducir la producción local de bienes “derivados” de materias primas obtenidas en esas mismas regiones y de tal modo evitar que dichos bienes derivados puedan importarse y de ese modo inhibir los encadenamientos productivos internos. Las disposiciones multilaterales mencionadas son: Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, artículo 2.1; Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias artículo 5 inciso a) y artículo 11; Acuerdo sobre Salvaguardias artículo 2.1.

<sup>42</sup> Allí se lee: “(...) estamos convencidos que hay espacio para profundizar los tratados comerciales que tenemos y facilitar el cumplimiento de los objetivos del Plan. Por ejemplo, se podría utilizar la certificación de los bienes que se produzcan en las regiones o cadenas priorizadas y otorgarles ventajas temporales y acceso al mercado de EUA. También se podrían establecer tratamientos preferenciales con cuotas y reglas de origen más flexibles para exportación hacia EUA de productos calificados de esas zonas” (“Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” citado, página 14).

multilateral, por un régimen de “subvenciones no recurribles” inspirado en el que se destinara a la asistencia para regiones desfavorecidas y que incorporó el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay hasta que, según las propias disposiciones del Acuerdo caducara en el año 2000<sup>43</sup>.

Esta figura es particularmente útil como referencia para el diseño de un instrumento destinado a contrarrestar el despoblamiento rural y la desorganización social. En tal sentido debe repararse tanto en su definición como en dos de las tres condiciones que fijaba.

*Acerca de su definición, se admitía la “asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional y no específica...”*. Aquí resaltan los siguientes conceptos:

- (a) La asistencia a regiones desfavorecidas –que en nuestro caso deberían hacer referencia exclusivamente a las situadas dentro del territorio de PD y PMA– no sería recurrible o cuestionable si fuera “*prestada con arreglo a un marco general de desarrollo regional*”. Una nota de pie de página precisaba el significado que debía darse a la frase: “*los programas regionales de subvenciones*”. Ellos debían formar parte “*de una política de desarrollo regional internamente coherente y de aplicación general*” en el sentido que las subvenciones para el desarrollo regional no se concedieran “*en puntos geográficos aislados que no tengan influencia –o prácticamente no la tengan– en el desarrollo de una región*”. De aquí podría extraerse una instrucción

<sup>43</sup> Las subvenciones no recurribles especialmente dirigidas a la asistencia para regiones desfavorecidas situadas en el territorio de un Miembro, fueron reguladas por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el artículo 8.2 inciso b). Todas las subvenciones no recurribles contempladas por el citado artículo 8 –entre las cuales se incluye dicha asistencia para regiones desfavorecidas– caducaron cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, según lo dispuesto por el artículo 31 de aquel mismo Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. ¿Por qué dichas subvenciones no recurribles deberían ser recuperadas y reconocidas a título de trato especial y diferenciado a favor de los PED? Porque la existencia de territorios deprimidos o bolsones de pobreza obedece a la desarticulación interna de países que, como los PED, están estructuralmente orientados hacia fuera de sus fronteras mediante determinados circuitos y conexiones que implican un trazado de fronteras internas, esto es, la réplica doméstica del vínculo centro-periferia.

aleccionadora para el caso de disponer de este instrumento: los países latinoamericanos que pretendieran aplicarlo para neutralizar el despoblamiento rural y la desorganización social deberían contar con diagnósticos que les permitieran articular los programas de promoción a ser aplicados en cada una de las regiones desfavorecidas, generando así una sinergia entre las actividades promovidas en ellas.

- (b) La asistencia a las regiones desfavorecidas debía ser “no específica”. El artículo 2 del Acuerdo establece los criterios para la determinación de la especificidad de las subvenciones. Siguiendo su redacción, el concepto de especificidad está asociado al de selectividad o discrecionalidad, en el sentido de beneficiar a determinadas empresas, directa o indirectamente, a través de las subvenciones. De modo que en este caso una exigencia de “no especificidad” precisamente respalda el objetivo de promover a las regiones desfavorecidas pero con el debido cuidado de no malversar las subvenciones en beneficio de determinadas empresas.

*Acerca de las condiciones exigidas para permitir estas subvenciones, dos de ellas también merecen ser rescatadas en atención a nuestro propósito:*

- (I) Cada región desfavorecida debía “*ser una región geográfica continua claramente designada, con identidad económica y administrativa definible*”. Esta previsión tiene por objeto garantizar la administración política y el funcionamiento de los mecanismos de control y auditoría para el buen uso de los recursos asignados.
- (II) La región *desfavorecida* debía ser considerada en estos términos “*sobre la base de criterios imparciales y objetivos*” que indiquen que sus dificultades “*tienen su origen en circuns-tancias que no son meramente temporales; tales criterios deberán estar claramente enunciados en una ley o reglamento u otro documento oficial de modo que se pueda verificar*”. Una nota de pie de página ilustra sobre los mentados “*criterios imparciales y objetivos*”. En tal sentido, se alude a “*...criterios que no favorezcan a determinadas regiones más de lo que convenga para la eliminación o reducción de las disparidades regionales en el marco de política de desarrollo regional*”. Así, “*...los programas de subvenciones regionales incluirán topes a la cuantía de la asistencia que podrá otorgarse a cada proyecto subvencionado. Esos topes han de estar diferenciados en función de los distintos niveles de desarrollo de las regiones que reciban asistencia y*

*han de expresarse en términos de costo de inversión o costo de creación de puestos de trabajo....”<sup>44</sup>.*

En todo caso, dentro del ordenamiento multilateral ya han perimido las subvenciones “no recurribles” y, entre ellas, las referidas a la promoción de territorios “deprimidos”. Sin embargo, bajo el liderazgo de India los PED han venido presionando dentro de la Ronda Doha por la obtención de algún grado de reconocimiento a las políticas destinadas a fomentar cultivos alimentarios tradicionales. Un hito en esta porfía fue el acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Bali<sup>45</sup>. Con el objeto de preservar dichos “*cultivos alimentarios esenciales tradicionales*” se admitió una modalidad de ayuda estatal aunque a título temporario<sup>46</sup>: si las ayudas estatales son proporcionadas “*en el marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*”, los otros Estados Miembros “*se abstendrán de poner en tela de juicio*” las referidas subvenciones cuando excedan el compromiso adquirido para la reducción de ayuda interna (caja ámbar) prevista por el Acuerdo sobre la Agricultura y, si no hubiera tal compromiso, cuando ellas excedan el nivel *de mínimis* (diez por ciento del valor total de producción del producto subsidiado)<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> En cambio, parecen inadecuadas para nuestro propósito las mediciones predeterminadas con el fin de justificar el uso de las referidas subvenciones, tal como las exigía el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias: la obligación de aplicar como criterios de justificación la renta *per cápita*, los ingresos familiares *per cápita* o el PIB *per cápita* y que no debían superar el 85% de la media del territorio de que se trataba; o bien aplicar la tasa de desempleo, que debía ser al menos el 110% de la medida del territorio de que se trataba.

<sup>45</sup> La Conferencia culminó el 6 de diciembre de 2013 suscribiéndose, entre otros documentos, un Proyecto de Decisión Ministerial relativo a la Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria (WT/MIN (13)/38-WT/L/913).

<sup>46</sup> “*Entre tanto, hasta que se encuentre una solución permanente...*” (Proyecto de Decisión Ministerial citada, párrafo 2, encabezamiento).

<sup>47</sup> Si bien el texto del Proyecto de Decisión alude a los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria “*existentes en la fecha de la presente Decisión*”, en la nota de pie de página se agrega que “*esta Decisión no impide a los Miembros en desarrollo introducir programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre la Agricultura*”. La redacción no es lo suficientemente clara como para poder determinar el grado de difi-

Lo acordado en Bali efectivamente constituye un principio de reconocimiento al derecho de los PED para resguardar sus producciones tradicionales frente a las prácticas predatorias de PD con sus exportaciones subsidiadas de *commodities*. El logro está de todas maneras acotado por distintas salvedades que introdujeron los documentos de la Conferencia, empezando por aquel carácter transitorio de la medida y siguiendo por un contraste ciertamente cínico: mientras las subvenciones a las exportaciones de los PD conservan legitimidad pese a que en la misma Conferencia se dejó constancia que se trata de “...un tipo de ayuda sumamente *proteccionista y que tiene importantes efectos de distorsión del comercio*”<sup>48</sup>, las existencias públicas de alimentos con fines de seguridad alimentaria en los PED estarán justificadas sólo cuando aseguren que “...no tengan efectos de distorsión del comercio...”<sup>49</sup>.

Por otro lado, en el diseño de políticas de integración destinadas a promover el desarrollo de regiones deprimidas, la experiencia latinoamericana no es particularmente aleccionadora. A lo sumo, se podrían rescatar las iniciativas de la Comunidad Andina, que hasta ahora recorrieron dos etapas. Inicialmente se generó un “Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria”<sup>50</sup>. Este Fondo aportó recursos para proyectos diversos<sup>51</sup> pero con las

---

cultad que tendrían los PED que constituyan existencias públicas de alimentos después de la sanción de esta norma para poder ampararse en ella. El autor ha tratado el tema en el documento “OMC: lo que debería esperarse después de Bali” publicado por la Fundación INAI en el sitio [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)

<sup>48</sup> Conforme Conferencia Ministerial citada, Proyecto de Declaración Ministerial sobre Competencia de las Exportaciones (WT/MIN(13)/40-WT/L/915).

<sup>49</sup> Conforme Conferencia Ministerial citada, Proyecto de Decisión Ministerial relativo a la Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, también citado.

<sup>50</sup> El Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria fue instituido por la Decisión 621 de la Comisión de la Comunidad Andina en reunión ampliada con los Ministros de Agricultura; y se reglamentó a través de la Decisión 708 de la Comisión, también en reunión ampliada con los Ministros de Agricultura.

<sup>51</sup> Por ejemplo, bajo la convocatoria de 2009 el Fondo financió proyectos como los siguientes: (I) “incremento de la producción semilla de papa nativa, a través de la técnica de cultivos aeropónicos y el establecimiento de bancos comunales de germoplasma”, dirigido a productores de la Provincia Ayopaya, Departamento de Cochabamba, Bolivia; (II) “producción, comercialización y transformación de haba seca”, a favor

siguientes restricciones: (a) el muy escaso monto de los recursos disponibles y por ende el muy bajo número de proyectos financiados; (b) la falta de criterio para encuadrar dichos proyectos dentro de una política de fomento que hubiera permitido generar realimentaciones virtuosas si las fases productiva y de comercialización hubieran estado sostenidas por inversiones en infraestructura, que como se sabe resultan indispensables para la consolidación de cada uno de los proyectos<sup>52</sup>. La segunda etapa consistió en la creación del “Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional” que presentó, como uno de sus objetivos específicos, el de *“potenciar el conjunto de capacidades productivas de los territorios rurales, revalorizando la producción agrícola campesina e indígena, y transformando los sistemas productivos y alimentarios con el fin de que sean más eficientes, diversificados y tecnificados, ecológicamente sustentables y socialmente responsables”*<sup>53</sup>. La

---

de productores de la Comunidad de Tacora, Municipalidad de Tomave, Departamento de Potosí, Bolivia; (III) “validación de un sistema de planeación productiva, transformación agroindustrial y comercialización de papa criolla con familias rurales de pequeños productores”, en el Departamento de Nariño, Colombia; (IV) “piscicultura sostenible en la amazonia ecuatoriana”, en beneficio de productores indígenas de las Provincias de Sucumbios, Pastaza y Morona-Santiago, Ecuador. Bajo la convocatoria de 2010, en la nómina encontramos, entre otros proyectos, a los siguientes: (I) “rescate y revalorización socioeconómica del cultivo agroecológico de la quinua y cañahua” en el municipio indígena originario de Jesús de Machaca, La Paz, Bolivia; (II) “implementación de una alternativa sostenible para la generación de ingresos y seguridad alimentaria con base en la producción cuyícola” para la asociación de mujeres indígenas “Esperanza del Mañana” situada en Resguardo de Panan, Municipio de Cumbal, Nariño, Colombia; y (III) “reactivación de la producción de frijol y quinua para garantizar la seguridad alimentaria en comunidades de los cantones Cañar, Suscal y El Tambo del pueblo Cañaris Kichwa”, en el Ecuador.

<sup>52</sup> En el sitio oficial de la Comunidad Andina en Internet se registran solamente dos convocatorias para el financiamiento de proyectos productivos con recursos del Fondo. En la primera (2009) se presentaron 368 proyectos, habiéndose seleccionado sólo 6, para los cuales el Fondo aportó en conjunto us\$ 318.450. La segunda convocatoria (2010) puso en evidencia el interés despertado por este mecanismo, pues se presentaron 653 proyectos, de los cuales resultaron seleccionados apenas 8, para los cuales el Fondo dispuso un total de us\$ 313.638.

<sup>53</sup> Este “Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional” fue establecido por la Decisión 742 del

superposición de mecanismos fue notoria desde un principio, lo que no impidió que al menos nominalmente ambos se mantuvieran vigentes. La inconsistencia resultó llamativa teniendo en cuenta la escasez de los recursos disponibles también para este último Programa y nuevamente la preeminencia de una perspectiva más caritativa que la propia de una política orientada al repoblamiento y recomposición de las estructuras sociales e institucionales en las comunidades afectadas.

### **Conclusiones y propuestas**

**A.** Ante todo conviene tomar nota sobre las características del neocolonialismo, que no sustituye, sino que se superpone con las condiciones impuestas por las tradicionales prácticas coloniales. Los padecimientos ocasionados a partir de la explotación y el sometimiento instaurados durante centurias, se recalifican a través de modalidades que apenas disimulan la continuidad y agudización de aquellas condiciones preexistentes.

**B.** La recalificación actual de las prácticas coloniales consiste en entronizar el fetichismo de la mercancía como una conquista jurídica a favor de poblaciones cuyas carencias estructurales las condicionan para el consumo y uso acotado de artefactos que pasan a ser la nueva herramienta de su explotación y sometimiento. Se trata básicamente de la difusión social de artefactos y programas o aplicaciones que al canalizar las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (“gadgets”) pasan a cumplir funciones de aturdimiento y de instrucción para el cumplimiento de labores serviles y el desempeño de actividades ilegales. Simultáneamente,

---

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el 22 de julio de 2010. Dicha Decisión previó actividades y resultados esperados para cada uno de sus objetivos específicos. También en esta dimensión operativa puede advertirse la superposición con el Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria. Por ejemplo, el nuevo Programa propugnaba: *“identificar, promover y consolidar sistemas de financiamiento y microfinanzas destinados a la producción sustentable de alimentos, su comercialización y la asociatividad de los pequeños productores”*. Y, más adelante, *“...promover la producción competitiva de alimentos subregionales con alto valor nutricional incrementando así la disponibilidad total de energía con alimentos nativos, de la misma manera, elevar la producción y competitividad de las cadenas agropecuarias, productos hidrobiológicos, y establecer una estrategia andina de promoción de la producción y consumo de alimentos estratégicos para la seguridad y soberanía alimentaria”*.



la imposibilidad de acceder a las ofertas y promesas que presentan los dispositivos en sus pantallas, equivale a un obstáculo insalvable para la imaginaria inclusión o participación social y en consecuencia incrementa el grado de frustración de sus portadores.

**C.** El acervo teórico en vigencia que respalda a los programas de cooperación internacional da por sentado que el suministro directo de recursos dinerarios constituye un medio idóneo para enfrentar carencias tanto agudas como estructurales. Es el caso de los subsidios a productores agrícolas que se supone no distorsionan el comercio ni la producción; su admisión por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene como antecedente una cláusula del GATT 1947 que en general reconoce legitimidad a los pagos directos. Y en materia de políticas sociales priman los denominados “programas de transferencias monetarias condicionadas”. Curiosamente, se repite el mismo formato al diseñar instrumentos destinados a la reinserción social de sujetos desarraigados y de ese modo severamente dañados en la construcción de su identidad personal. Pero precisamente porque las poblaciones desarraigadas y desorganizadas son tratadas como conglomerados de consumidores individuales, prevalece la tendencia a la utilización de los recursos dinerarios obtenidos a través de políticas sociales para la adquisición de bienes superfluos y cuyas aplicaciones resultan contraproducentes, como es el típico caso de los *gadgets*. Por añadidura, en muchos casos estas orientaciones del consumo son auspiciadas como signos de socialización e innovación educativa, quedando alineados los intereses comerciales con el clientelismo político. En este sentido, a través de los pagos directos terminan distorsionándose los objetivos propios de una política social.

**D.** A la hora de abordar las catástrofes humanitarias generadas por el despoblamiento rural y la desorganización social con su secuela emigratoria, llama la atención que en América Latina todavía no se haya resuelto la distribución y correlación de competencias entre los organismos internacionales de fomento y los gobiernos nacionales. Esta inoperancia podría ser explicada en virtud de la misma dinámica neo-colonial, que mide las cuestiones sociales bajo la vara unidimensional del crecimiento macroeconómico y la inserción de las actividades productivas en los mercados globales. De tal modo, se advierte que tanto las formulaciones programáticas gubernamentales como intergubernamentales desprecian la posibilidad de recomponer las condiciones de vida

marcadas por tradiciones ancestrales y cuyo deterioro progresivo tiene directa relación con el mismo tipo de prácticas neocoloniales cuya reinstalación se propugna. En efecto, ignorando las herencias y consiguientes predisposiciones culturales, los programas de cooperación elaborados para neutralizar el despoblamiento y la desorganización social tienden a exacerbar esos mismos problemas, pues: (a) desde el punto de vista laboral promueven la capacitación acorde a los requerimientos de empresas demandantes de trabajo asalariado; en cambio no contemplan el apoyo al trabajo autónomo y organizado bajo modalidades flexibles y solidarias, como sería el caso de las cooperativas y asociaciones civiles; (b) desde el punto de vista productivo persiste la tendencia que prioriza el incremento de actividades extractivas (extensivas e intensivas) destinadas a engrosar la oferta exportable, quedando así consagrado el desplazamiento de comunidades campesinas; y (c) desde el punto de vista educativo no se aprecia debidamente la necesidad de incorporar en los procesos formativos la adquisición de conocimientos y destrezas artísticas y artesanales que refuercen el arraigo.

**E.** No son muy halagüeños los aportes del ordenamiento multilateral en la OMC ni las regulaciones que pueden rastrearse en los procesos de integración latinoamericana. Acerca de la OMC, en futuras negociaciones podrían recuperarse distintas cláusulas pergeñadas para gestionar las subvenciones “no recurribles” o permitidas a fin de remover las dificultades en los territorios “deprimidos”, si bien su pronta caducidad impidió acumular experiencia y así probar la adecuación de dichas cláusulas al objetivo inicial. Más tarde, en el curso de la Ronda Doha, quedó trabada la disputa por los nichos de protección arancelaria que reclaman los PED con respecto a productos primarios “especiales”, considerados como de alta sensibilidad al componer la dieta tradicional de sus poblaciones. Y apuntando en el mismo sentido, pero ahora en la fase productiva, los PED intentaron contrarrestar las prácticas predatorias de los PD reclamando un reconocimiento para la constitución de reservorios públicos con fines de seguridad alimentaria. Sin embargo, al cabo de la Conferencia Ministerial de Bali estas aspiraciones recibieron una respuesta demasiado acotada. Y en el marco de los procesos de integración económica, si bien merece atención el esfuerzo desplegado por la Comunidad Andina para sostener condiciones de vida dignas en las comunidades rurales, la escasez de recursos y el desorden regulatorio han conspirado contra un progreso significativo de sus iniciativas.

**F.** Teniendo a la vista los antecedentes indicados, se sugieren algunas innovaciones en los sistemas normativos que deberían orientar las acciones de cooperación y de integración económica para neutralizar y, de ser posible, revertir las tendencias al despoblamiento rural y la desorganización social en los países de América Latina. En particular:

- (I) Siguiendo la misma tendencia que se presenta con respecto al financiamiento internacional destinado a reducir el impacto económico y social del cambio climático, ya no parece justificarse un trato preferencial circunscripto a países menos adelantados (PMA). El mismo trato debería hacerse extensivo a países en desarrollo (PED) cuando se trate de asignar recursos contra el despoblamiento rural y la desorganización social;
- (II) Tanto en las negociaciones multilaterales como en las encaminadas a celebrar tratados internacionales de última generación frecuentemente denominados “de libre comercio”, debería reconocerse la inoperancia de las medidas en frontera cuando se trata de promover territorios o zonas deprimidas donde hacen eclosión los problemas del despoblamiento y la desorganización social. Así: en primer lugar, habría que dar por terminada la insensata batalla por la inclusión de “productos especiales” a ser exceptuados de los programas de desgravación arancelaria. En su lugar, convendría recurrir a otras medidas enfocadas directamente sobre el fomento de la producción en los territorios deprimidos. Un primer tipo de medidas podría consistir en la fijación de excepciones transitorias pero conceptuales (*waivers*) que inhiban a los países desarrollados (PD) para reclamar la aplicación del “trato nacional” cuando los PED adopten determinadas medidas tributarias, crediticias y administrativas que directa o indirectamente discriminen contra la comercialización interna de productos importados similares, sustitutivos o derivados de los producidos dentro de los territorios deprimidos previamente individualizados y que se procura revitalizar. A su vez, estas medidas tributarias, crediticias y administrativas tendrían que formar parte de una política de fomento más ambiciosa, inspirada en el régimen de subvenciones no recurribles (permitidas) que, con respecto a los territorios deprimidos se habían previsto inicialmente dentro del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

En definitiva, distintos foros de negociaciones internacionales, en el orden multilateral y en los marcos de integración económica, tienen por delante una labor insoslayable: la fijación de criterios aptos para convalidar subvenciones destinadas al desarrollo de zonas particularmente “deprimidas” dentro de PED. Así, debería ponderarse la vulnerabilidad crónica o aguda de las comunidades allí asentadas con el objeto de propender, mediante dichas subvenciones, a la recomposición de condiciones de vida sustentables y acordes a los requerimientos culturales de estas mismas comunidades.

### **Bibliografía**

- BRAILOVSKY Antonio Elio (1997). *El ambiente en la sociedad colonial*, editado por Pro Ciencia-CONICET, Buenos Aires.
- CRUCES Guillermo y GASPARINI Leonardo (2013). “Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente”, en: *Documento de trabajo* número 142 de CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, marzo, página 49.
- GIGLER Björn-Sören (2015). *Development as Freedom in a Digital Age. Experiences of the Rural Poor in Bolivia*, World Bank Group, Washington.
- GOMBRICH Ernst. H. (2015). *Variaciones sobre la historia del arte*, editorial Edhasa, Buenos Aires, página 173.
- GONZÁLEZ CASANOVA Pablo (1971). *Sociología de la explotación*, Siglo Veintiuno editores, México.
- GREENHILL, R., CARTER, P., HOY, C. and MARCUS, M. (2015). “Financing the future. How international public finance should fund a global social compact to eradicate poverty”, Centre for Aid & Public Expenditure, Report April, London, pp. 56- 57.
- HALPERIN Marcelo (2004). *Principios jurídicos del multilateralismo económico*, Altuna Impresores, Buenos Aires, páginas 31 y 32.
- \_\_\_\_\_ (2014) “OMC: lo que debería esperarse después de Bali” publicado por la Fundación INAI, 29 de enero, en: [www.inai.org.ar](http://www.inai.org.ar)
- LEWIS Oscar (1961). *Antropología de la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ (1964). *Los hijos de Sánchez*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MERTON Robert K. (1980). *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PREBISCH Raúl (1976). “Crítica al capitalismo periférico”, en: *Revista de la CEPAL*, primer semestre, CEPAL.
- RODRÍGUEZ CUENCA José Vicente (1999). *Los chibchas: pobladores antiguos de los Andes Orientales*, edición de la Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales de Colombia.

- STAVENHAGEN Rodolfo (1972). “Siete tesis equivocadas sobre América Latina” en: *Sociología y Desarrollo*, Editorial Nuestro Tiempo, México.
- (1969). *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Siglo Veintiuno, México.
- SVAMPA Maristella (2013). “Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, en: *Nueva Sociedad* número 244, marzo-abril.
- VEBLEN Thorstein (1954). *Teoría de la clase ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- VEGA Carlos (1944). *Panorama de la música popular argentina*, Editorial Losada, Buenos Aires.