

Revista sobre Fronteras e Integración Regional

ISSN: 1316-6727

Versión electrónica

ISSN: 2443-4515

Depósito legal: 1996+02TA3

Depósito legal electrónico:

ppi201402TA4545

Julio-Diciembre 2019 (2)

Año 24 - N° 48



# aldea Mundo



Centro de Estudios de Fronteras e Integración

**Dr. José Manuel Briceño Monzillo (CEFI)**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - SAN CRISTÓBAL - TÁCHIRA - VENEZUELA



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
V E N E Z U E L A

Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración Regional.

ISSN 1316 - 6727 / ISSN 2443-4515 (Versión Electrónica) / Depósito Legal 1996 - 02TA-3 / Depósito Legal Electrónico ppi- 201402TA4545 / Publicación Semestral

Esta publicación ha sido auspiciada por el Centro de Estudios de Fronteras e Integración "Dr. José Manuel Briceño Moncillo" de la Universidad de Los Andes en el Táchira y el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes (CDCHTA)

## Universidad de los Andes

Autoridades

Mario Bonucci

*Rector*

José María Anderéz

*Secretario*

Patricia Rosenzweig Levy

*Vicerrectora Académica*

Manuel Aranguren

*Vicerrector Administrativo*

Alejandro Gutiérrez

*Coordinador General del CDCHTA*

Universidad de Los Andes - Táchira

"Dr. Pedro Rincón Gutiérrez"

Autoridades

Alfonso Sánchez

*Vicerrector Decano*

Omar Pérez Díaz

*Coordinador de Docencia y Administrativo (e)*

Doris Pernía

*Secretaria*

Centro de Estudios de Fronteras e Integración

"Dr. José Manuel Briceño Monzillo"

Autoridades

Carlos Casanova Leal

*Director*

Francisco Javier Sánchez Chacón

*Coordinador Académico*

Investigadores Activos

Ana Marleny Bustamante, Leonardo Caraballo,

María Alejandra Mendoza, Miguel Ángel Márquez, Francisco Javier Sánchez

<b>Editorial.</b> <i>Francisco Javier Sánchez Chacón</i>	5-7
<b>Investigaciones</b>	
Globalización financiera y regulación contable internacional: estandarización de la información desde el nuevo marco conceptual <b>BAYRON RAMIRO PINDA GUANOLEMA</b>	9-22
Chuy-Chuí: territorio, dinámica social y cooperación transfronteriza <b>ISABEL CLEMENTE BATALLA Y DIEGO HERNÁNDEZ NILSON</b>	23-34
El comercio informal transfronterizo de productos agrarios y su repercusión en el sistema agroalimentario ecuatoriano <b>EDGAR MANUEL AULESTIA GUERRERO Y EDWIN DANIEL CAPA MORA</b>	35-44
El estanco salitrero en Tarapacá y el liberalismo peruano: las influencias "castillista" y "civilista" (1844-1873) <b>SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA Y DIEGO LIZAMA GAVILÁN</b>	45-56
The specification of a model for the study of acculturation, multiculturalism and interculturality about entrepreneurial migratory flows, stated in the literature 2007 - 2019 <b>CRUZ GARCÍA-LIRIOS</b>	57-68
Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira <b>ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL</b>	69-80
A integração regional sul-americana, infraestrutura e o meio ambiente: espaços vazios <b>MARÍA LUISA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE Y BÁRBARA CARVALHO NEVES</b>	81-92
<b>Análisis y documentos</b>	
Dos aspectos del retroceso venezolano en su visión de frontera: Población afectada por el cierre del paso del Táchira hacia el Norte de Santander y la Ley Orgánica de Fronteras <b>ANA MARLENY BUSTAMANTE</b>	93 -98
<b>Agenda</b>	
De las relaciones colombo-venezolanas (enero - junio 2019) <b>MELITZA ATENCIO</b>	99-104
<b>Reseña</b>	105- 110
<b>Índice acumulado</b>	112- 116
<b>Intrucciones para autores</b>	117- 122

# Contents

## RESEARCH / RECHERCHE

Financial globalization and international accounting regulation: information standardization based on the new conceptual framework 9-22  
Mondialisation financière et réglementation comptable internationale: normalisation de l'information basée sur un nouveau cadre conceptuel

**BAYRON RAMIRO PINDA GUANOLEMA**

Chuy-chuí: territory, social dynamics and cross-border cooperation 23-34  
Chuy-chuí: territoire, dynamique sociale et coopération

**ISABEL CLEMENTE BATALLA / DIEGO HERNÁNDEZ NILSON**

Informal cross-border trade of agricultural products and their impact on the ecuadorian agro-food system 35-44  
Le commerce transfrontalier informel de produits agricoles et leur impact sur le système agroalimentaire équateur

**EDGAR MANUEL AULESTIA GUERRERO / EDWIN DANIEL CAPA MORA**

The tight nitrate in Tarapaca and the peruvian liberalism: the "castillist" and "civilist" influences (1844-1873) 45-56  
Le monopole d'État du salpêtre de Tarapacá, le libéralisme péruvien et l'influence castilliste (1844-1873)

**SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA / DIEGO LIZAMA GAVILÁN**

La especificación de un modelo para el estudio de la aculturación, multiculturalidad e interculturalidad en los flujos migratorios empresariales, reportado en la literatura 2007- 2019 57-68  
La spécification d'un modèle pour l'étude de l'acculturation, du multiculturalisme et de l'interculturalisme rapporté dans la littérature 2007- 2019

**CRUZ GARCÍA-LIRIOS**

Migración venezolana hacia Brasil: consideraciones geopolíticas y fronterizas acerca de la actuación gubernamental brasileña 69-80  
Venezuelan migration to Brazil: geopolitical and border considerations on brazilian government performance  
Migration vénézuélienne au Brésil: considérations géopolitiques et frontalières sur la performance du gouvernement brésilien

**ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL**

La integración regional sudamericana, la infraestructura y el medio ambiente: espacios vacíos 81-92  
South-American Regional Integration, Infrastructure and the Environment: empty spaces  
Intégration régionale Sud Américaine, infrastructure et environnement: espaces vides

**MARIA LUISA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE / BÁRBARA CARVALHO NEVES**

**ANALYSIS AND DOCUMENTS / ANALYSE ET DOCUMENTS** 93 - 98

**AGENDA / AGENDA** 99-104

**BOOK REVIEWS / COMPTES-RENDUS** 105-110

**CUMULATIVE INDEX / INDICE ACCUMULÉ** 112-116

**INSTRUCTIONS TO AUTHORS / INSTRUCTIONS POUR LES AUTEURS** 117-122

# Editorial

En este N° 48 de Aldea Mundo, presentamos a los amables lectores siete artículos científicos y uno de análisis, que tocan una amplia temática que seguro interesa a todos. Desde la globalización financiera y la regulación contable a esa escala, al abordaje de la migración venezolana en Brasil y los cambios en la política gubernamental en distintas presidencias, pasando por la propuesta de un modelo empresarial vinculado a los flujos migratorios en un contexto de aculturación, multiculturalismo e interculturalidad, así como un análisis de las particularidades de la región transfronteriza uruguayo-brasileña de Chuy-Chuí, una revisión de las razones políticas e ideológicas sobre la institución colonial del estanco en la región limítrofe chilena de Tarapacá, y una revisión de la cuestión medioambiental con relación a la infraestructura regional suramericana. Finalmente, un análisis sobre cuánto afecta la visión y comprensión de las fronteras en Venezuela, las decisiones tomadas por el entonces Gobierno de Nicolás Maduro.

En ese sentido, abrimos el número con el profesor Bayron Pinda Guanolema, quien en su artículo denominado “Globalización financiera y regulación contable internacional: estandarización de la información desde el nuevo marco conceptual”, discute las vinculaciones entre la globalización económica y financiera, las diversas crisis financieras globales que se han dado, y la necesidad de implementar una mayor y mejor regulación contable, todo en un nuevo marco conceptual. Los hallazgos destacan que la adopción universal de esa regulación contable, entre ellas, de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), facilitaría la toma de decisiones fundamentadas en la dirección empresarial, mejoraría el acceso al financiamiento, a la vez que reduciría los costos de capital, mejoraría la calidad, cantidad y homogeneidad de la información para los usuarios y grupos de interés, y finalmente, sería un mecanismo para minimizar los riesgos de nuevas crisis financieras.

La siguiente contribución es el trabajo titulado “Chuy-Chuí: territorio, dinámica social y cooperación transfronteriza”, cuya autoría es de los profesores Isabel Clemente Batalla y Diego Hernández Nilson de la Universidad de la República en Uruguay. En él, explican que la región tiene un perfil propio, tan integrada a lo interno en diversos aspectos, que esa integración es mayor que la de cada localidad al propio país, lo que se explica históricamente por la actividad humana que la hace, además de una típica zona de frontera, una que por sus características geográficas y sociales propias, es diferente al resto de la larga faja fronteriza binacional uruguayo brasileña, lo que ha generado formas específicas de integración transfronteriza.

Nuestro tercer artículo refiere a “El comercio informal transfronterizo de productos agrarios y su repercusión en el sistema agroalimentario ecuatoriano”, que fue desarrollado por Edgar Aulestia Guerrero y Edwin Capa Mora. Los autores estudian las causas del ingreso ilegal de productos agropecuarios al Ecuador, por sus fronteras terrestres, cuáles son las consecuencias para el sector agroalimentario y las posibles medidas que permitan mitigar la situación. Para esto último, plantean que lo fundamental es crear conciencia en los funcionarios que vigilan la frontera, en las autoridades estatales, pero también en la población en general, lo que permitirá el desarrollo de opciones para combatir, de manera integral, el contrabando de esos rubros.

# 6

“El estanco salitrero en Tarapacá y el liberalismo peruano: las influencias “castillista” y “civilista” (1844-1873)”, es una contribución de carácter histórico, de los chilenos Sergio González Miranda y Diego Lizama Gavilán, sobre la imposición del estanco salitrero -modelo económico colonial centralista y estatista en Perú y Chile-, en 1873 en la región de Tarapacá -que ha sido peruana y ahora chilena-, por el presidente Manuel Pardo, lo que ha sido señalado como una contradicción, por cuanto Pardo pertenecía al movimiento “civilista”, de ideología liberal. Indaga también, en que la influencia del presidente Ramón Castilla Marquesado, es decir, del “castillismo”, contribuyó a que aquel modelo económico no fuese implementado en la joven república chilena hasta 1873.

El profesor Cruz García-Lirios con su artículo, en inglés, “The Specification of a Model for the Study of Acculturation, Multiculturalism and Interculturality About Entrepreneurial Migratory Flows, Stated in the Literature 2007 – 2019”, analiza categorías asociadas a la migración, con la finalidad de especificar un modelo para el estudio del fenómeno. Para ello, realiza una exploración documental en las bases de datos Dialnet, Latindex y Redalyc, en el período de publicación de 2007 a 2019, mediante la cual el autor observó una estructura relacional entre tres categorías preponderantes encontradas en la literatura: aculturación, multiculturalismo e interculturalismo, en el que se han establecido diferencias significativas, de acuerdo a calificaciones de evaluadores independientes. En ese sentido, los resultados demuestran la especificación de un modelo que establece las diferencias entre las categorías analizadas y la anticipación de la exclusión/inclusión de la migración y las comunidades nativas, pero también la importancia del espíritu empresarial en el desarrollo local de ambos grupos.

En el sexto artículo del número, presentamos un artículo en portugués: “Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira”, del profesor Roberto Rodolfo Georg Uebel, quien analiza tres elementos del fenómeno de la migración venezolana hacia el Brasil: las cuestiones geopolíticas, las fronteras y la actuación del Gobierno brasileño con relación al flujo migratorio. Concluye, que existe una ruptura del tratamiento gubernamental de la cuestión migratoria venezolana, por los sucesivos Gobiernos de Brasil en los últimos tres años, y también constata la inédita y creciente injerencia de las organizaciones internacionales en las decisiones gubernamentales, tomadas con relación a la acogida e interiorización de los migrantes.

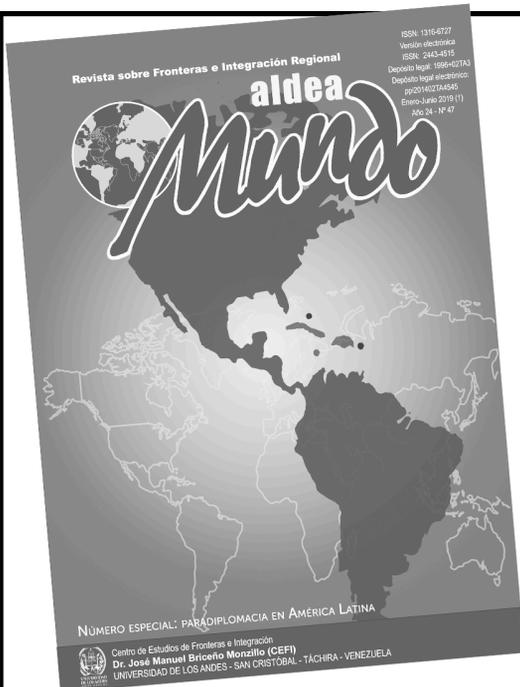
El siguiente artículo, también en lengua portuguesa, “A integração regional sul-americana, infraestrutura e o meio ambiente: espaços vazios”, es de las investigadoras Maria Luisa Telarolli de Almeida Leite y Bárbara Carvalho Neves, quienes discuten las cuestiones ambientales desde los mecanismos regionales de América del Sur, con énfasis en las inversiones para la integración de la infraestructura regional. Cuestionan la gestión de la variable medioambiental y sus consecuencias. Concluyen, que el medio ambiente aún es entendido y manejado como un asunto nacional, de soberanía, por los Estados suramericanos, en lugar de ser gestionado de manera regional, lo que lo hace más vulnerable.

Por último, presentamos en la sección Análisis y Documentos, un artículo de la profesora Ana Marleny Bustamante, en el que explica cómo las ideas sobre las fronteras del Gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, o la ausencia de ellas, también podría decirse, afecta a esas regiones, en especial las que colindan con Colombia, e incluso a Suramérica. La autora revisa la decisión de cerrar los pasos fronterizos formales con Colombia en agosto de 2015, así como la promulgación de una denominada Ley Orgánica de Fronteras en diciembre de 2015.

La riqueza de este número, por la diversidad e importancia de los temas tratados, hace que Aldea Mundo pueda dar a sus lectores, análisis relevantes sobre temas que influyen en la región suramericana y en el mundo globalizado. Agradecemos la confianza de los distinguidos autores, quienes han sido pacientes con la revista para la publicación de este número largamente esperado y que ha sufrido, como ningún otro, las consecuencias de la crisis multidimensional de Venezuela, que afecta, como no, a las universidades y su producción editorial, de la que no escapa nuestra revista. También agradecemos la fidelidad y paciencia de nuestros lectores de siempre, y damos la bienvenida a los de nueva data.

**Francisco Javier Sánchez Chacón**

Editor



# AldeaMundo

## Año 24, N° 47

### Enero-Junio 2019

# CONTENIDO

#### INVESTIGACIÓN / RESEARCH / RECHERCHE

- **Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana**

*Decentralization of international cooperation: local and regional authorities included in South American construction*

*Décentralisation de la coopération internationale : l'inclusion des gouvernements infranationaux dans la construction sud-américaine*  
**Sergio Albújar Carbajal**

- **Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina**

*Localization of the Sustainable Development Goals in border areas and cross-border South-South cooperation in Latin America*

*Localisation des Objectifs de Développement Durable dans les zones frontalières et coopération transfrontalière Sud-Sud en Amérique latine*

**Tahina Ojeda Medina**

- **La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil**

*Cross-border cooperation in twin cities of the Brazilian southern border*

*La coopération transfrontalière dans les villes jumelles de la frontière sud du Brésil*

**Camilo Pereira Carneiro**

- **Cooperación transfronteriza en la región trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguazu-Puerto Iguazú: Un caleidoscopio paradiplomático**

*Cross-border cooperation in the trinational region of Ciudad del Este-Foz do Iguazu-Puerto Iguazú: a paradiplomatic kaleidoscope*

*Coopération transfrontalière dans la région trinationale Ciudad del Este-foz do Iguazu-Puerto Iguazu : un caléidoscope paradiplomatique*

**Gustavo Oliveira Vieira / Suellen Mayara Péres de Oliveira**

- **Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte**

*An approximation to paradiplomacy in Chile: some approaches to the transborder dimension of the Northern strip*

*Une approche à la paradiplomatie au Chili: quelques portées de sa dimension transfrontalière dans la bande nord*

**Cristian Ovando Santana / Diego Riquelme Gómez**

- **La internacionalización, un comportamiento estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino**

*Internationalization, a sub-national strategic behavior. A measurement proposal for Argentina*

*Internationalisation, un comportement stratégique infranational. Une proposition de mesure pour le cas de l'Argentine*

**Javier Díaz Bay**

#### AGENDA / AGENDA / AGENDA

#### RESEÑAS / BOOK REVIEWS / COMPTES-RENDUS

#### ÍNDICE ACUMULADO / CUMULATIVE INDEX / INDICE ACCUMULÉ

#### INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES / INSTRUCTIONS TO AUTHORS / INSTRUCTIONS POUR LES AUTEURS

# GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y REGULACIÓN CONTABLE INTERNACIONAL: ESTANDARIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DESDE EL NUEVO MARCO CONCEPTUAL

BAYRON RAMIRO PINDA GUANOLEMA\*

## Resumen

La globalización financiera y la desregulación de mercados se tradujeron en flujos comerciales y de capitales más intensos, pero también propiciaron crisis financieras de envergadura internacional. Basado en una revisión documental de fuentes secundarias, el objetivo del artículo es discutir los principales vínculos entre la globalización económica y financiera, las crisis financieras y la necesidad de implementar más y mejor regulación contable, mediante nuevas normas contables, de elaboración/presentación de la información financiera y un nuevo marco conceptual. Los principales hallazgos destacan cómo su adopción generalizada, además de facilitar la toma de decisiones fundamentadas de la dirección, mejorar el acceso al financiamiento y reducir costos de capital, se traduce también en mejoras en cuanto a la calidad, cantidad y homogeneidad de la información para todos los usuarios y grupos de interés. Adicionalmente, la adopción universal de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) podría ser un mecanismo para minimizar los riesgos de ocurrencia de nuevas crisis financieras.

**Palabras clave:** crisis financieras, globalización financiera, Normas Internacionales de Información Financiera, Normas Internacionales de Contabilidad, principios contables, regulación.

*Financial globalization and international accounting regulation: information standardization based on the new conceptual framework*

### Abstract

Financial globalization and market deregulation resulted in more intense commercial and capital flows, but they also led to financial crises of international magnitude. Based on a documentary review of secondary sources, this article aims to discuss the main links between economic and financial globalization, financial crises and the need to adopt more and better accounting regulations through new accounting standards, the preparation and presentation of the financial information and by adopting the new Conceptual Framework. Main findings highlight that adopting such standards at the international level, in addition to facilitating more informed management decisions, improving access to financing and reducing capital costs, may also allow several improvements related to quality, quantity and homogeneity of the information for all users and interest groups. Additionally, the universal adoption of International Financial Reporting Standards (IFRS) could be a mechanism to minimize the risks of occurrence of new financial crises.

**Keywords:** Financial Crises, Financial Globalization, International Financial Reporting Standards, International Accounting Standards, Accounting Principles, Regulation.

*Mondialisation financière et réglementation comptable internationale: normalisation de l'information basée sur un nouveau cadre conceptuel*

### Résumé

La mondialisation financière et la déréglementation des marchés ont entraîné des flux commerciaux et de capitaux plus intenses, mais elles ont conduit également à des crises financières avec conséquences internationales. Basée sur une analyse documentaire de sources secondaires, l'objectif de cette article est de discuter les principaux liens entre la mondialisation économique et financière, les crises financières et le besoin d'adopter une meilleure réglementation comptable, à travers des nouvelles normes, de la préparation et présentation des informations financières et finalement un nouveau cadre conceptuel. Les principales conclusions montrent que l'adoption généralisée des normes, en plus de faciliter à la direction de l'entreprise des décisions plus acceptées, permettent le perfectionnement de l'accès au financement et la réduction des coûts de capital. Elles conduisent également à l'amélioration de la qualité, de la quantité et de l'homogénéité des informations destinées à tous les utilisateurs et groupes d'intérêts. En plus, l'adoption universelle de las Normes Internationales d'Information Financière (NIIF) pourrait constituer un mécanisme permettant de minimiser les risques d'apparition de nouvelles crises financières au niveau internationale.

**Mots-clés:** Crises financières, mondialisation financière, Normes Internationales d'Information Financière, Normes comptables internationales, principes comptables, réglementation.

## 1. Introducción

**A**l finalizar el siglo XX los mercados nacionales se fueron transformando en mercados cada vez más globales. Junto con el auge del comercio internacional y de los mercados financieros, la desregulación de los mercados, el uso intensivo de la tecnología y la flexibilización de los modos de producción (Gadea Soler, 2006), se siguen gestando tanto la reorganización técnica y espacial de la producción como la búsqueda de ventajas competitivas sostenibles. De hecho, algunos estudios han evidenciado la existencia de un nuevo entorno organizacional con una ingente cantidad de factores ambientales desfavorables, como la intensidad competitiva, la caída de los precios, las guerras de precios, la eliminación de subsidios gubernamentales y la desgravación fiscal conducente a altas tasas de fracaso de las empresas, como condiciones adversas que precipitan el cierre de firmas menos adaptativas (Amankwah-Amoah, 2016). De allí que durante las últimas décadas, desde las ciencias sociales múltiples disciplinas se abocaron al estudio del fracaso empresarial, sus causas y sus consecuencias (Muñoz-Izquierdo, Segovia-Vargas, Camacho-Miñano y Pascual-Ezama, 2018).

La globalización ha favorecido una creciente integración económica internacional, que ha supuesto la ampliación e interconexión de los mercados reales y financieros. Los cambios más importantes pueden resumirse en el uso intensivo de la tecnología, la desregulación de los mercados y la flexibilización de los modos de producción (Gadea Soler, 2006), abordados desde dos posiciones extremas: el escepticismo y el radicalismo. Esta última corriente destaca como principales características el desarrollo del mercado global, el incremento del volumen de las transacciones económicas y la culminación de la era del Estado-Nación (Giddens, 2007), cuyas implicaciones económicas muestran los efectos de la globalización. Los casos del fraude contable de *Parmalat*, a través de un entramado empresarial internacional complejo, para operaciones fraudulentas y de desvío de fondos por más de una década (Arroyo, Artucha y Arroyo, 2016); y los de *Enron* y *Arthur Andersen*, con engaño y ocultación de información relevante para el público y la Administración (Mattessich, 2004), pusieron en relieve el rol fundamental que tienen la contabilidad y la ética contable como marcadores para alertar la eminente ocurrencia de crisis de gran envergadura en el actual mundo globalizado. De hecho, este último se convirtió en caso de estudio recurrente en los debates sobre ética y responsabilidad empresarial.

Así, aunque las normas de auditoría especifican que a través de sus informes la responsabilidad de los auditores consiste en evaluar la incertidumbre de

la empresa en funcionamiento (Pedrosa Rodríguez y López-Corrales, 2018), algunos usuarios no están satisfechos con la capacidad de estos profesionales para advertirles sobre fallas inminentes. Este aspecto fue especialmente relevante durante la crisis financiera registrada a nivel mundial a finales de la década del 2000, cuando los usuarios de la información contable se quejaron de que los auditores no advirtieron adecuadamente en sus informes sobre quiebras inminentes (Muñoz-Izquierdo et al., 2018).

De esta manera, en la medida en que los procesos sociales y económicos se han venido transformando a nivel global, también la contabilidad ha venido haciendo lo propio para poder adecuarse a las nuevas necesidades y a circunstancias del entorno global. Obviamente los números siguen siendo necesarios, pero hoy son producidos de forma diferente, en un entorno en el que la globalización de las tecnologías de auditoría y la difusión de prácticas de integrales auditoría son parte de una nueva relación (Mennicken, 2010). Las nuevas tendencias como el enfoque foucaultiano enfatizan en la idea que el neoliberalismo no está organizando la “retirada del Estado” en beneficio del sector privado, sino que debe considerarse como una reorganización general de las formas de ejercer el gobierno (Chiapello, 2017).

Otro rasgo relevante es que con la globalización aumenta la necesidad de contar con un lenguaje contable común, que facilite la gestión de los negocios a nivel internacional. Por lo que los estados financieros homogéneos permitirían mayor transparencia y comparabilidad de la información financiera, mejorando la confianza de los inversionistas, con la consiguiente reducción de los costos de capital y promoviendo nuevas oportunidades de inversión. En este sentido, las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) constituyen una iniciativa relevante hacia una convergencia contable internacional (Cortijo Gallego, 2013), con amplio respaldo y adopción a nivel internacional.

Junto con las Normas Internacionales de Contabilidad, las NIIF emergieron como un conjunto de estándares de contabilidad aceptados globalmente y de alta calidad, cuya finalidad es elaborar reportes financieros útiles para la toma de decisiones en los mercados globales. Su propósito es presentar una información homogénea para los distintos usuarios actuales y potenciales de la entidad que informa (accionistas, inversionistas, gerentes, acreedores, entidades financieras, reguladores gubernamentales y autoridades fiscales, entre otros), quienes requieren de información financiera confiable, de calidad y oportuna para la toma de decisiones.

El objetivo del artículo es discutir los principales vínculos entre la globalización económica y financiera, las crisis financieras y la necesidad de implementar

más y mejor regulación contable; todo ello, a través de la adopción de nuevas normas contables, de normas relativas a la elaboración y presentación de la información financiera y del denominado marco conceptual. Es un estudio cualitativo, basado en la revisión documental de fuentes secundarias de información relacionada globalización, globalización financiera, crisis financieras y el nuevo marco regulatorio contable a nivel internacional, que han reflejado la importancia de la contabilidad en la toma de decisiones en un escenario global. De acuerdo con Guirao-Goris, Olmedo Salas y Ferrer Ferrandis (2008) es un tipo de artículo científico que, si bien no es original, recopila la información más relevante sobre un tema específico. Parte del estudio consistió en la revisión del marco conceptual para las Normas Internacionales de Información Financiera (International Financial Reporting Standard-IFRS Foundation, 2018) y de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), enfatizando en la discusión de las cualidades fundamentales y de mejora incorporadas en las NIIF como bases para mejorar la calidad y utilidad de la información financiera.

El trabajo se ha estructurado en cuatro secciones. Luego de la introducción, en la segunda sección se discuten las dimensiones financiera y contable del proceso de globalización, de modo particular las crisis de 1997-1999, 2001 y 2007-2008 y sus repercusiones sobre los mercados globales, que propiciaron mayores esfuerzos de regulación. En la tercera se analizan los estándares que conforman el nuevo marco regulatorio internacional, con especial énfasis en el marco conceptual para Información Financiera (IFRS Foundation, 2018), así como las principales cualidades que ésta debe reunir para ser considerada verdaderamente útil para la toma de decisiones. Finalmente, en la cuarta sección se presentan los aportes del nuevo marco regulatorio internacional hacia la convergencia y armonización contable a nivel mundial y se asoman algunas de las posibles líneas que pueden contribuir con el fortalecimiento de la de investigación en la contabilidad internacional.

## **2. Globalización financiera y contabilidad. Una relación más que aparente**

### **2.1. Orígenes de la globalización económica y sus principales implicaciones**

El término “globalización” apareció a comienzos de la década de 1990 en el Reino Unido en la literatura relacionada con política social para describir las tendencias en el desarrollo económico, político, social y cultural, explicando algunas concepciones acerca de cómo era entonces el mundo y de cómo debía

desarrollarse (Wilding, 2004; Giddens, 2007; Lang, 2006; Sassen, 2007; Blommaert, 2010; Ferrer, 2013). Inicialmente se entendía la globalización en términos de un “síndrome” de procesos políticos y materiales, incluyendo también las transformaciones históricas en el tiempo y en el espacio, así como las relaciones sociales inherentes. Es también una forma de pensar el mundo, cuyas ideas se centran en intensificar la integración de los mercados, que desde la perspectiva neoliberal se enmarcan en los procesos de desregulación, liberalización y privatización (Mittelman, 2002). En otros términos, se trata de “una integración económica internacional creciente, basada significativamente en las actividades de las firmas multinacionales” (Frenkel y Kuruvilla, 2002: 387).

Stiglitz (2002a) define la globalización como un proceso que ha implicado la integración de los países a nivel mundial, como consecuencia de la disminución de los costos del transporte, así como de las barreras para el intercambio de bienes, servicios, capitales, conocimientos y personas. Este proceso ha generado transformaciones profundas en los distintos campos del desarrollo, las cuales además de lo económico han alcanzado las dimensiones sociales, políticas e institucionales que también forman parte del mismo. Algunos críticos incluso señalan que prevalece una “lógica economicista, mercantilista, utilitarista y funcionalista”, por encima de la humanista, lo que implicar entender la dinámica de la nueva era, como indispensable para “el análisis del sistema económico dominante que lo estructura” (Martínez Heredia y Álvarez Martínez, 2016: 43).

Así, lo global se ha expandido a partir de diversas dinámicas económicas internas, promovidas por cada país en particular para incrementar los niveles de inversión y consumo, bajo la expectativa de generar beneficios económicos, sociales y políticos futuros, derivados de la imitación de otros modelos de desarrollo que han sido exitosos en otros países y realidades (Palomo Garrido, 2012). Según Gómez y Calvo (2004), en líneas generales las concepciones empleadas para definir la globalización se agrupan en dos vertientes. La primera describe el proceso como una “nueva era social”, caracterizada por las nuevas tecnologías de la información, así como por la interdependencia entre los distintos territorios y países; mientras la segunda concibe la globalización como una extensión del capitalismo a nivel mundial.

En el ámbito de la economía, parte importante de los estudios sobre globalización se han centrado en el abordaje de la internacionalización de la economía, la desregulación económica, la competitividad empresarial, el comercio internacional, la conformación de bloques económicos, los avances económicos registrados producto del desarrollo tecnológico, entre otros aspectos. Stiglitz (2002a: 34) afirma que el proceso

globalizador ha sido impulsado por las corporaciones internacionales “que no solo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología”. Otros autores señalan que la globalización ha creado nuevos espacios para la internacionalización de la economía, lo cual ha implicado una expansión económica y financiera a nivel mundial (Frenkel y Kuruvilla, 2002; Calvo, 2006; Urionabarrenetxea Zabalandikoetxea, Bañales Mallo y García Merino, 2007; Giddens, 2007; Martínez Heredia y Álvarez Martínez, 2016).

Por tanto, en el campo financiero se ha empleado el concepto globalización financiera como sinónimo de apertura financiera y liberalización financiera (Tovar García, 2011). El término se utiliza para hacer referencia a los cambios experimentados en el funcionamiento de los mercados financieros internacionales. Así, la globalización financiera se define como un proceso que da cuenta del incremento en las relaciones internacionales registradas a través de los flujos financieros transnacionales (Urionabarrenetxea Zabalandikoetxea et al., 2007). Este proceso se caracteriza, según Moreno Torres (2005), por: i) La volatilidad de los flujos financieros internacionales; ii) la desvinculación del sector de la producción y el comercio del sector financiero; iii) el desarrollo de mercados de capitales altamente globalizados e integrados y, iv) el incremento de los capitales especulativos.

En este sentido Urionabarrenetxea Zabalandikoetxea et al., (2007) señalaron que uno de los principales efectos de la globalización financiera en las economías emergentes se encuentra en el desarrollo de sus sistemas financieros, que han comenzado a presentar mayores niveles de liquidez y “mejores” regulaciones, lo cual resulta un factor clave para inducir el crecimiento económico. Al respecto, Tovar García (2011) agregó: i) La disminución de información privilegiada para determinados grupos de interés; ii) el mejoramiento de las prácticas de supervisión financiera; iii) la diversificación del riesgo a nivel mundial; iv) el libre flujo de capitales que permite a los agentes financieros mejorar la eficiencia para movilizar el ahorro interno; y, v) la articulación entre el sector financiero y el “sector real” que hace parte de la economía internacional, como elementos que tenderán a mejorar el sistema financiero contable para reducir los problemas de asimetría de información, mejorar las prácticas de control corporativo y su funcionamiento, debido a la participación en muchos mercados en los que no se comparten involuntariamente los riesgos.

Estos elementos han propiciado la expansión financiera, que según Urionabarrenetxea Zabalandikoetxea, Bañales Mallo y García Merino (2007) precisan la disminución de los costos de transacción, así como el incremento de los flujos de capital internacional, de la liquidez de los mercados y

la diversificación del riesgo. Los mismos se concretan en dos dimensiones: la reducción del costo del capital y el incremento en la eficiencia en la asignación de recursos. Ambas dimensiones constituyen precisamente los canales que vinculan el campo financiero con el funcionamiento real de los mercados, porque expresan los canales descritos que inciden en el desempeño de los mercados en los siguientes términos: i) La reducción del costo del capital al viabilizar el desarrollo de nuevas inversiones, dado que en mercados eficientes los inversionistas seleccionan entre las alternativas existentes, las que realmente resulten más prometedoras para el retorno de la inversión; y, ii) la eficiencia en la asignación de los recursos, que incide en el crecimiento económico a partir del mejoramiento de la productividad.

Estos canales han contribuido con la expansión financiera registrada a nivel internacional en la década de 1990, caracterizada según Palomo Garrido (2012) por los excedentes de capital acumulados: estos, al enfrentar una posible depreciación, encontraron otras alternativas de inversión que eran más rentables. No obstante, la globalización de los mercados financieros no ha inducido el crecimiento, pues se han generado para los países en desarrollo diversos riesgos sin posibilidad de obtener beneficios compensatorios. Este proceso ha convertido las economías emergentes “en presas del dinero caliente que fluye hacia el país, crea bonanzas especulativas y de pronto, al cambiar el sentimiento del inversionista, se marcha y deja una estela de devastación económica” (Stiglitz, 2002b: 3).

En el mundo global la expansión financiera ha implicado para las empresas la construcción de alianzas estratégicas, en las que conformar empresas o consorcios de capital internacional es una realidad. Para Díaz-Ortega (2014) la adopción en estos casos de normas internacionales destinadas a la armonización o estandarización de la información (por ejemplo, de las NIIF) podría convertirse incluso en una ventaja competitiva, en tanto permite a la entidad comunicarse de manera más fluida con sus aliados estratégicos internacionales.

Aparecen así escenarios muy dinámicos y complejos, que obligan a las empresas a equiparar su lenguaje al de los negocios internacionales (Peña y Bastidas, 2007). Por lo tanto, las operaciones empresariales se tornan más complejas, demandando en consecuencia mayor uniformidad en la información. Se trata de establecer un conjunto de características cualitativas que faciliten una mejor comprensión de los estados financieros, así como la homogeneidad en la cuantificación de los resultados de la entidad que informa (es decir, el uso de un mismo lenguaje contable, que garantice exactitud, transparencia y confiabilidad de la información) y la evaluación de su situación (considerando indicadores financieros internacionalmente aceptados), sin importar

el lugar o el usuario del que provenga o a quien se destine la información.

En este orden de ideas, Menezes Ferreira y Rodil Marzábal (2012) advirtieron algunos efectos no deseados de la globalización sobre el desempeño organizacional. Uno de ellos es la ocurrencia de crisis financieras, que en función de sus características y dimensiones pueden trascender del nivel local al globalizado.

Un ejemplo de ello fueron las crisis financieras asiáticas ocurridas durante el período 1997-1999, heterogéneas y en general manifestadas por crisis de balanza de pagos y como resultado de la combinación de diversos factores internos y externos: liberalización financiera prematura e indiscriminada, fuerte entrada de capitales extranjeros y sus efectos sobre la apreciación real de las monedas, severa reducción de la rentabilidad de la inversión y de la eficiencia del capital y retrasos en la adopción de medidas correctivas (Bustelo Gómez, 1999).

Otro ejemplo fue la recesión experimentada en Estados Unidos en 2001 como consecuencia del crecimiento de las acciones de compañías de internet (o burbuja tecnológica), la cual fue acompañada por la crisis inmobiliaria (o burbuja inmobiliaria). Ambas se generaron como consecuencia de la desregulación del mercado financiero, así como por la intervención del Gobierno de Estados Unidos en el funcionamiento del sistema económico (Gambrill, 2008).

Algo similar ocurrió en 2007-2008 con la crisis de las *subprime*, que de un fenómeno inicialmente localizado en EE.UU. terminó por convertirse en uno de envergadura internacional (Longstaff, 2010; Ryan, 2008). Mutaron así en crisis sistémicas de carácter global, evidenciado los estrechos lazos e interconexiones de los mercados financieros a lo largo del planeta (Menezes Ferreira y Rodil Marzábal, 2012). Entre las principales características de las crisis descritas, si bien enfatizan en la del 2001, merecen destacarse dos rasgos distintivos: i) las debilidades en las prácticas de regulación del sistema financiero; y, ii) la desestabilización de los sistemas financieros.

Destaca también el caso de Enron (García Benau y Vico Martínez, 2003), como consecuencia de las acciones tomadas por esta corporación de unirse con otras empresas de Estados Unidos para inducir una escasez de energía en California, para propiciar un aumento de los precios del servicio. La corporación, a través del financiamiento de las campañas políticas en aquella nación y el pago de comisiones en la India, involucró al Embajador de este último país en la construcción y explotación de presas y otras instalaciones de energía, lo cual contribuyó con la adopción de prácticas financieras ilegales para alcanzar los objetivos financieros de algunos de sus ejecutivos (Mattessich, 2004).

Específicamente en el campo contable, se evidenciaron prácticas de ocultamiento de deudas y engaños a los accionistas en relación con la situación real de liquidez de la corporación. Se inflaron sus ingresos a partir de auto-operaciones, que consistían en la venta, concesión de préstamos e inversiones en sus propias empresas, lo cual resultó “posible mediante la creación de innumerables sociedades fuera de balance, explotando al máximo la controvertida normativa que regula las Entidades de Propósito Especial (SPEs), con propósitos ilegales” (Mattessich, 2004: 6).

A la responsabilidad de los ejecutivos de Enron en esta crisis se suma la de los directivos de la firma auditora *Arthur Andersen*, que al destruir gran cantidad de documentos e informes que daban cuenta la situación financiera de la entidad, obvió las prácticas fraudulentas empleadas para beneficiar a algunos ejecutivos de la corporación. Fue así como Enron se benefició de la desregulación, creando una compleja estructura financiera que propició el supuesto crecimiento de la empresa, que al no reflejar su verdadera situación financiera, mostró las irregularidades de las prácticas contables “contabilidad creativa” (Mattessich, 2004). Se generó en consecuencia una crisis financiera de gran magnitud, con sus efectos indeseados sobre los miembros de la corporación y la sociedad en general.

## 2.2. La globalización financiera y el nuevo rol de la contabilidad

Tanto la globalización económica como la financiera han incrementado el volumen y movilidad de capitales especulativos. Para ello han sido fundamentales los avances tecnológicos, que han facilitado las transacciones financieras en línea, que ahora tienen un carácter desmaterializado y se transmiten en forma instantánea (Agreda Palacios, 2013; Moreno Torres, 2005). Como resultado se ha transformado de forma significativa la manera de hacer negocios y el intercambio de información financiera, minimizando las barreras derivadas de la distancia física del pasado. No obstante, también han provocado que el control de los mercados financieros especializados sea un proceso cada vez más complejo y con riesgos asociados difíciles de estimar. A ello se suma que la desregulación financiera internacional y la eliminación de obstáculos para la expansión bancaria (tales como controles directos sobre tasas de interés y el otorgamiento de créditos) han devenido en una mayor volatilidad de los flujos financieros (Moreno Torres, 2005). De manera que, junto con el aumento de oportunidades suplementarias para diversificación de las carteras para los inversionistas, la globalización financiera ha estado acompañada de crisis financieras que evidenciaron el rol preponderante de las dinámicas de mercado cuando ocurren reversiones bruscas y masivas en los flujos de capitales (Bachelier y Couillault, 2005).

Tovar García (2011), a partir de la revisión de literatura y de algunas evidencias empíricas, resume los efectos de la globalización financiera en los términos siguientes: i) no siempre los países que han confiado en el capital exterior financiero como impulsores del crecimiento y desarrollo económico lo han conseguido más rápido que los que no lo hicieron; el impacto de la globalización financiera será positivo cuando el sistema financiero doméstico se encuentre bien desarrollado y regulado (esto es, cuando cuente con un marco institucional de alta calidad; ii) con ella es factible que se extiendan a nivel global mejores prácticas y técnicas de supervisión financiera, que permitan mejorar el control corporativo; iii) favorece la diversificación del riesgo, dado que los agentes nacionales y externos pueden participar en muchos mercados financieros y compartir riesgos con muchos otros; y, iv) con la posibilidad de que capitales fluyan libremente se favorece la movilización y reunión de los ahorros a una escala global.

Como resultado, el mayor dinamismo que caracteriza a los mercados globalizados exige ahora disponer de mayor y mejor información; de hecho, se podría afirmar que la eficiencia del mercado de capital mundial depende de la disponibilidad y oportunidad de información transparente, comparable y relevante (Agreda Palacios, 2013). De acuerdo con esta autora, el atributo de comparabilidad permite a los distintos usuarios de la información financiera (entre ellos inversionistas, analistas, trabajadores, proveedores, clientes, instituciones de crédito, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales), respaldar el proceso de toma de decisiones. Para ello es indispensable que dicha información pueda ser comparable con la de sus competidores, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Por su parte, el atributo de oportunidad da cuenta que la toda la información relevante debe estar disponible en los términos y oportunidad que exigen los diversos usuarios de cualquier parte del mundo, fácilmente entendible, de manera que las entidades puedan por ejemplo ampliar sus mercados, incursionar en nuevos negocios o bien obtener capital de nuevos inversionistas.

Otros aspectos que se ven favorecidos son la presentación de estados financieros consolidados de empresas que tienen a sus filiales en diversos países, así como el tratamiento de conflictos y hechos controversiales surgidos entre empresas consolidadas, afiliadas y relacionadas (Arroyo Morales, 2011). Por lo tanto son diversas las razones por las que las empresas y entidades a nivel mundial manifiesten el interés en adoptar, ya sea de forma voluntaria u obligatoria, las NIIF. Esta práctica ha sido también respaldada por entes como la Organización Internacional de los Organismos Rectores de las Bolsas (IOSCO) y la Comisión Europea

(I) en sus ámbitos geográficos de regulación (Agreda Palacios, 2013).

Por lo tanto, la globalización demanda el intercambio de información financiera internacional entre distintos mercados e interesados, que sea útil para la toma de decisiones económicas. Cubrir este requerimiento solo será posible para la contabilidad en la medida en que la preparación y presentación de dicha información se realice a partir de un conjunto único de normas contables, que además de un alcance mundial sean de alta calidad, comprensibles y de obligatorio cumplimiento, al tiempo que cumplan con los citados criterios de comparabilidad, transparencia y calidad, tal y como se precisa y se exige en las propias NIIF (Peña Molina, 2013).

En este punto es importante subrayar uno de los cambios más relevantes a raíz del proceso de internacionalización de las normas contables, que es el paso desde un interés centrado en la forma hacia el predominio de la esencia de las transacciones. Dicho rasgo puede explicarse a través de situaciones en las que las prácticas contables se orientan tanto por los principios como por el objetivo de divulgar su esencia económica. De allí que la transición en estos casos no resulte tarea fácil en la práctica, por cuanto para ello son necesarias la capacidad analítica y de juicio por parte de los profesionales de la contabilidad (Da Silva Macedo, De Araújo y Pires Braga, 2012).

En síntesis la descripción resumida en los epígrafes 2.1. y 2.2., además de mostrar las debilidades de los sistemas de regulación de los mercados financieros, evidenció la necesidad de implementar un nuevo marco regulatorio contable internacional, que promoviera la armonización del lenguaje contable para uniformar los métodos y procedimientos empleados en la revelación de la información financiera que sustenta la toma de decisiones. Cumpliendo su función de organismo emisor de normas, el *International Accounting Standards Committee* (IASB) procedió a la formulación de las NIIF, que por su carácter global conforman el nuevo marco normativo que regula la práctica contable a nivel internacional, cuya naturaleza y fundamentos se abordan en la siguiente sección.

### 3. NIC y NIIF: nuevos estándares para la regulación contable en el ámbito internacional

A partir de la década de 1970 los esfuerzos orientados a la armonización de la contabilidad a nivel internacional se materializaron en la creación del Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (o IASC, siglas en inglés del *International Accounting Standards Committee*). Este es un ente privado responsable de la emisión de estándares o normas

internacionales destinados a uniformar procedimientos, métodos y criterios en la práctica contable: las Normas Internacionales de Contabilidad o NIC.

Desde el año 2001 el IASC fue sustituido por el IASB, organismo que desde entonces adoptó las funciones de aquel para desarrollar y aprobar normas internacionales financieras. En el cumplimiento de sus funciones, las normas resultantes pasaron al carácter global cuando fueron denominadas como Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o *International Financial Reporting Standards* (IFRS, más conocidas globalmente por su acrónimo en inglés). Se trata de “(...) un conjunto de normas de alta calidad que establecen un lenguaje global y común que facilita el reconocimiento, medición y revelación de la información financiera para uso general de entidades localizadas en diferentes países” (Gómez, De La Hoz y De La Hoz, 2011: 150). El objetivo es homogeneizar criterios y unificar conceptos, estableciendo de esta manera definiciones y un marco conceptual único para un importante conjunto de sociedades (en principio, solo para aquellas que cotizaban en mercados financieros) (Sánchez Fernández de Valderrama, 2006).

Así, en 2002 el *Financial Accounting Standards Board* (FASB) y el IASB acordaron el trabajo conjunto con la finalidad de acelerar la convergencia de las normas contables a nivel mundial. Se celebró el llamado Acuerdo Norwalk (García Benau y Zorio Grima, 2006), por el que se establecieron dos compromisos básicos entre ambas. El primero de ellos se refería al desarrollo de normas de alta calidad que fueran compatibles entre sí; el segundo consistió en la eliminación de las ingentes diferencias entre las NIC-NIIF y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en los Estados Unidos (US GAAP, por sus siglas en inglés). En 2007 la *Security Exchange Commission* (la SEC, o Comisión Nacional de Valores de EE.UU.) publicó el reglamento que autorizó a las empresas extranjeras que cotizan en bolsas estadounidenses a presentar sus estados financieros bajo las NIIF del IASB, sin tener que reconciliarlos/armonizarlos con los US GAAP (Gómez, De La Hoz y De La Hoz, 2011).

Luego, en 2008, los dos organismos publicaron dos capítulos del marco conceptual, correspondientes a la actualización del primer documento que fue publicado en 2006. En él se proponía la utilidad de la información financiera para la toma de decisiones tanto para inversionistas de capital, como para prestamistas y acreedores, al tiempo que se incorporaba una mejor descripción sobre las características cualitativas (Gómez, De La Hoz y De La Hoz, 2011).

En la actualidad el conjunto de normas identificado como NIIF comprende tanto a las NIC como a las NIIF, a las interpretaciones emitidas por el Comité de Interpretaciones (SIC, por sus siglas en inglés)

y a las interpretaciones emitidas por el Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF, por sus siglas en inglés) (Agreda Palacios, 2013; Peña Molina, 2013). Se trata de disposiciones de carácter general y que por lo tanto son susceptibles de ser adaptadas a las características particulares de la mayoría de los países, para ser aplicadas en ellos como Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (siempre y cuando no entren en contradicción con sus ambientes económicos y con las disposiciones legales vigentes) (Peña Molina, 2013). Las normas más recientes emanadas del IASB, que entran en vigor durante los ejercicios 2018 y 2019, son la NIIF 9 (sobre instrumentos financieros, en sustitución de la NIC 39), la NIIF 15 (sobre ingresos de contratos con clientes) y la NIIF 16 (sobre arrendamientos) (Morales-Díaz, 2018).

No obstante los esfuerzos de armonización adelantados, encontraron dificultades derivadas de las diferencias en las normas contables a nivel internacional, debido a la existencia de distintas opciones y posibilidades de usos, métodos y criterios. Esto se traduce en prácticas que pueden influir sobre la imagen ofrecida de la empresa al mercado, al tiempo que puede impedir un proceso eficiente de formación de precios y perjudicar o beneficiar (según el caso) a determinados grupos de interés que intervienen en ella (accionistas, gestores, propietarios, entre otros, que no siempre coinciden con los intereses de los restantes usuarios de la información, tales como los inversionistas, las autoridades fiscales del país en el que operan, etc.) (Sánchez Fernández de Valderrama, 2006). Además, cuando se trata de empresas de un país determinado que presentan su información de acuerdo con los criterios nacionales de este (o bien siguiendo los de organismos internacionales como el IASB) pero que cotizan en las bolsas de otros países, generalmente deben cumplir con procesos de conciliación específica, exigidos por ejemplo por la SEC a las empresas que lo hacen en las bolsas estadounidenses.

Otra dificultad es la creciente preocupación por la transparencia y la confiabilidad de los estados financieros (en particular, tras los episodios de crisis ocurridas durante las décadas de 1990 y del 2000), junto con la comparabilidad de los mismos a nivel internacional, en particular para empresas que tienen sucursales o están integradas en cadenas globales de valor. A ello se aúna la existencia de un número creciente de opciones para una misma transacción, que han permitido la adopción de los llamados procesos de “contabilidad creativa” (Sánchez Fernández de Valderrama, 2006); y, a su vez, han conducido a situaciones de asimetría de información y teoría de la agencia (cuando hay conflicto de intereses entre los grupos internos, o estos se reservan parte de la información relevante, que no llega al mercado), propiciando en consecuencia que las

decisiones adoptadas por los usuarios finales no sean las más adecuadas o eficientes.

Tales situaciones ponen en evidencia la necesidad de realizar una serie de ajustes para producir una información homogénea, que corrija estas distorsiones; es decir, que “la información contable proporcione elementos suficientes para la toma de decisiones y aporte una imagen fiel económica que se aproxime a un razonable valor de la empresa” (Sánchez Fernández de Valderrama, 2006: 11). Esto se explica dado que el principal problema de la representación contable es justamente la valoración de los hechos económicos. Es el caso de los usuarios de los estados financieros, quienes primero gracias a las NIC y luego a las NIIF, pueden comparar el desempeño de diversas empresas con la certeza de que los procedimientos empleados para la presentación de los estados financieros garantizan la consistencia de la información financiera en ellos expresada (Peña y Bastidas, 2007); es decir, la verdadera realidad financiera de la entidad.

Tras las crisis financieras de 1997-1999, 2001 y 2007-2008, apareció una serie de propuestas y de demandas relativas a la adopción de reformas y de adaptaciones de las normas contables. Las mismas provenían no solo por parte de los reguladores de los mercados de capitales, sino también de reguladores y supervisores prudenciales y de autoridades nacionales o supranacionales (Pérez-Ramírez, 2010). En este último caso, las dos cumbres de los países económicamente más influyentes a nivel global (el Grupo de los 20, o G-20) terminaron por incluir en sus agendas y comunicados finales solicitudes que permitieran mejorar la información financiera que es suministrada a los mercados de capitales. Además, en 2009 destacaron los cambios presentados por parte del IASB y el FASB, en su rol como principales reguladores contables a nivel internacional. Luego, en 2010, los temas dominantes serían los instrumentos financieros y la convergencia internacional: la adopción o autorización por parte de más países para la adopción de las NIIF.

*Tanto dentro del proceso de armonización contable a nivel internacional como en el de la elaboración y presentación de reportes financieros, uno de los grandes dilemas o dualidades presentes en los debates de la contabilidad es la elección entre las normas o reglas o los principios contables como mecanismo o sistema de regulación (Molina Sánchez y Tua Pereda, 2010; Gómez Soto, 2006; Biondi, Glover, Jamal, Ohlson, Penman, Sunder y Tsujiyama, 2012). La SEC estadounidense publicó en 2003 un estudio en el que proponía, entre otras recomendaciones, el fortalecimiento del denominado “marco conceptual” (es decir, del esquema seguido por la teoría básica de la contabilidad financiera) como base para la creación de normas de contabilidad que fueran claras, simples y concisas al denominado “Sistema de*

*Contabilidad Basado en Principios”, al tiempo que captaran la verdadera esencia económica o “representación fiel” de las transacciones que tienen lugar en las organizaciones. Así, a juicio de la SEC, el enfoque basado en principios u objetivos “es el más apropiado para derivar normas consistentes” (Gómez Soto, 2004: 57).*

Este hito tiene a su vez su origen en la aprobación en 2002 por parte del Congreso estadounidense de la Ley Sarbanes-Oxley, un instrumento que perseguía restaurar la confianza de los inversionistas tras los escándalos previos en sus mercados de valores (Gómez Soto, 2004), en buena medida al hacer converger los intereses de los grandes usuarios-beneficiarios de la información contable: los órganos de dirección/gobierno corporativo de las empresas, los auditores y otros profesionales afines y los inversionistas. Además de aumentar las multas por violaciones a las leyes del mercado de valores, se estableció la creación del *Public Company Accounting Oversight Board* (PCAOB) como mecanismo que aseguraría la realización de la actividad de los auditores bajo los más elevados estándares de calidad, independencia y ética (Gómez Soto, 2004).

Fue así como en el 2010 y como parte del proceso de actualización fue emitido y comenzó a adoptarse el llamado “Marco conceptual para la información financiera”, en el que se “describe[n] el objetivo y los conceptos que se utilizan de la información financiera con propósito general” (IFRS Foundation, 2018: párr. EP1.1, p. 8). El fin último del marco conceptual es i) aportar los fundamentos teóricos, oficialmente reconocidos como “conceptos congruentes” para el desarrollo de las NIIF; ii) apoyar en casos particulares en los cuales no es aplicable una norma específica o único a quienes preparan la información financiera para desarrollar políticas contables congruentes con la entidad, sus objetivos y necesidades; y, iii) facilitar a todos los usuarios la comprensión de dichas normas (IFRS Foundation, 2018). Por lo tanto, lejos de ser per se una norma, su fin es eminentemente orientador; en última instancia, dirigido a facilitar la práctica contable.

A partir de la misión del IFRS, tanto de la Fundación como de su Consejo, se deduce que las NIIF se han emitido para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de los mercados financieros a nivel mundial (2). Esto significa que se han emitido para el caso específico de los mercados financieros, aportando así “la confianza, el crecimiento y la estabilidad financiera a largo plazo en la economía global” (IFRS Foundation, 2018: párr. EP1.5, p. 8). En este punto, por lo tanto, se evidencia un primer vacío en el ámbito de las NIIF: el de la absoluta cobertura a nivel internacional. Por lo que una empresa puede funcionar en mercados internacionales de bienes y/o servicios, pero no cotizar en los principales mercados financieros del planeta. Surge así la interrogante: ¿cuáles son las

normas que han de seguir? ¿Las del país donde se hallan domiciliadas (internas) o las NIIF? No todos los países han materializado la convergencia de sus normas internas hacia los estándares internacionales. Por ejemplo, mientras que en 2015 eran más de 100 los países en los que eran de aplicación obligatoria, finalizado el año 2018 eran ya 166 países o jurisdicciones en los que se aplicaban, además en las jurisdicciones del Grupo de los Veinte o G-20. Pero todavía no son de aplicación universal.

En este punto cabe destacar que la utilidad de la información es el eje central que orientó la creación de las NIIF, esto es, del conjunto de características cualitativas que debe reunir la información financiera para ser considerada realmente útil. De acuerdo con el Marco conceptual para la información financiera (IFRS Foundation, 2018), la información financiera es útil cuando reúne dos características: las fundamentales y las de mejora. Dentro de las primeras se encuentran la relevancia y la representación fiel (IFRS Foundation, 2018: párr. 2.5, p. 15).

La primera cualidad fundamental (relevancia) da cuenta de la capacidad de la información de incidir en las decisiones de los usuarios, incluso en aquellos casos en los que intencionalmente eligen no usarla o la conocen previamente a través de otras fuentes. Esta capacidad depende de si tal información tiene un valor predictivo, es decir, que puede ser empleada como dato para anticiparse a desenlaces futuros; confirmatorio, o sea, que suministra datos que permiten confirmar evaluaciones previas sobre la empresa o cambiarlas; o ambos, por el hecho de que ambos valores de la información están correlacionados (IFRS Foundation, 2018).

La segunda cualidad fundamental (representación fiel) hace referencia a que, dado que los informes financieros se valen de palabras y números para reflejar el comportamiento de determinados fenómenos económicos, la información recogida sería fiel si representa la naturaleza o esencia de aquello que pretende representar. Para ello la información debe reunir cuando menos tres rasgos, a saber: i) completitud: que incluya toda la información necesaria para que un usuario comprenda el fenómeno que está siendo representado, abarcando todas las descripciones y explicaciones necesarias; ii) neutralidad: que la información financiera seleccionada y/o presentada no contenga ningún tipo de sesgo ni de ponderación, énfasis, atenuación o manipulación, de manera que determinados usuarios en particular puedan percibirla como favorable o adversa. Para ello se apoya en la prudencia, lo que no necesariamente implica asimetría. Sin embargo, se advierte que algunas “Normas concretas pueden contener requerimientos de asimetría si esto es consecuencia de decisiones que pretenden seleccionar la información más relevante que represente fielmente

lo que pretende representar” (IFRS Foundation, 2018: párr. 2.17, p. 16); y, iii) libre de errores, o sea, sin fallas u omisiones en la descripción del fenómeno, al tiempo que el proceso seguido para ello haya sido seleccionado y aplicado sin errores (IFRS Foundation, 2018).

Las otras características que debe reunir la información (a saber, las cualidades de mejora) se refieren a los rasgos que mejoran su utilidad, siempre y cuando la información cumpla previamente con las características fundamentales). Esas cualidades de mejora se resumen en: i) la comparabilidad, que permite a los usuarios identificar y comprender tanto las semejanzas como las diferencias entre partidas (requiriendo por lo tanto de al menos dos partidas contables) de un período a otro o de un mismo período, en una misma entidad o entre diferentes entidades. Ello no implica necesariamente uniformidad, al tiempo que la comparabilidad disminuye en tanto existan alternativas contables para un mismo fenómeno económico; ii) la verificabilidad, que asegura a los usuarios que la información ha sido representada fielmente, por lo que observadores independientes y diferentes que han sido debidamente informados podrían catalogar una descripción particular de la entidad informante como tal (es decir, como representación fiel, aún cuando sea incompleta); iii) la oportunidad, que implica disponer a tiempo de la información para poder influir en las decisiones de los distintos usuarios; y, iv) la comprensibilidad, esto es, que la información financiera debe presentarse de manera que usuarios de los informes financieros puedan tener un conocimiento razonable de las actividades económicas y de negocios de la(s) entidad(es); esto se consigue cuando los procesos de clasificación, caracterización y presentación derivan en una información clara y concisa (IFRS Foundation, 2018).

En relación con la aplicabilidad de las cualidades fundamentales, el Marco conceptual para la información financiera ha establecido, con miras a alcanzar la eficiencia y eficacia de los procesos contables, las siguientes fases: i) identificar, en el fenómeno económico de interés, la información que pueda ser útil para los usuarios de la misma; ii) de ella, identificar la más relevante sobre dicho fenómeno; y, iii) determinar si dicha información está disponible y si efectivamente es una representación fiel del fenómeno económico. En caso afirmativo el proceso culminaría en esta fase; de lo contrario, es necesario repetir el proceso con el siguiente tipo de información considerada como más relevante.

En relación con la aplicabilidad de las cualidades de mejora el citado Documento señala que las mismas, en la medida de lo posible, deben maximizarse; pero que esto no garantiza la utilidad de la información financiera si no cumple con las cualidades fundamentales. Su aplicación, a diferencia del anterior,

es un proceso iterativo en el que no se distinguen fases diferenciadas u órdenes específicos (IFRS Foundation, 2018). Adicionalmente, las especificidades de cada caso podrían conllevar a soslayar o minimizar alguna cualidad para favorecer otra, en función de las necesidades puntuales o de un fenómeno en particular.

En síntesis, el marco regulatorio de alcance internacional ha permitido la adopción de métodos y procedimientos más homogéneos, facilitando por lo tanto la homogeneidad en los informes financieros de un país a otro. Así, procesos cotidianos como las decisiones de inversión, de internacionalización de las empresas, la búsqueda de nuevos mercados o de una mayor competitividad se fortalecieron al reducir las asimetrías de información y la incertidumbre derivadas de tales decisiones. Según Sánchez Fernández de Valderrama (2006), las novedades más importantes tras la adopción de las NIIF se evidenciaron en la manera de presentar el balance y su contenido, así como en la cuenta de resultados y la memoria; también emergen nuevos estados, tanto los de tipo obligatorio, como el de variaciones en el patrimonio neto y el de flujos de efectivo o de tesorería; como de tipo voluntario, tales como el de información, el de cambios en estimaciones y errores, el de ganancias por acción, el de operaciones en discontinuidad, el de hechos tras el cierre y el de entidades vinculadas.

Todo ello ha contribuido con la presentación de información de una forma más completa, que mejor representa la situación financiera de una entidad, comparable, que puede verificarse, comprensible, al tiempo que la información en ellos presentada es relevante, oportuna y de utilidad para la toma de decisiones. No obstante los progresos alcanzados al presente, persisten aún en el funcionamiento de los mercados algunos problemas, como las asimetrías o la opacidad en la información financiera. Estos demandan una mayor y mejor regulación tanto desde los órganos responsables de emitir las normas como de las autoridades. Adicionalmente, junto a las reformas y profundizaciones en materia regulatoria, es necesario también prestar atención a los problemas de interdependencia y transparencia sistémica del sector financiero internacional (Hellwig, 2009) (3).

#### 4. Conclusiones

Al finalizar el siglo XX se intensificaron los procesos de internacionalización de la economía, de desregulación económica, de competitividad empresarial, de conformación de bloques económicos/comerciales y de desarrollo tecnológico, como parte de los rasgos distintivos de la denominada globalización. En el campo financiero ocurrió una extraordinaria expansión de los mercados, a partir de la cual un importante número de empresas locales o regionales

se transformaron en corporaciones internacionales o transnacionales. Con ello aumentaron el volumen e intensidad de los flujos comerciales y financieros como aspecto favorable para la economía global, pero que también ocasionaron efectos perjudiciales sobre actividad económica mundial, como las crisis registradas en los años 1997-1998, 2001 y 2007-2008. Con una mayor interdependencia, los problemas locales alcanzaron dimensiones globales, como también fueron globales los intentos por imponer mayores controles sobre los sistemas y la información financiera.

Como consecuencia de los procesos de globalización económica y la financiera aumentaron tanto el volumen como la movilidad de capitales especulativos, al tiempo que se transformó significativamente la forma de hacer negocios y el intercambio de información financiera. Así mismo, el control de los mercados financieros especializados se ha hecho más complejo y riesgoso, mientras que la creciente desregulación financiera internacional y la eliminación de obstáculos para la expansión bancaria se manifiestan en una mayor volatilidad de los flujos financieros. Justamente este último rasgo explica, al menos en parte, la ocurrencia de los episodios de crisis financieras listados en el párrafo anterior y la amplificación de sus consecuencias a nivel mundial.

En el caso concreto de la contabilidad, la existencia de una amplia variedad de opciones y discrecionalidad con la que cuentan los profesionales en cuanto a la adopción de criterios, métodos y procedimientos al presentar la información de una entidad se fue convirtiendo en uno de los principales problemas de la práctica profesional. Esto, junto con la necesidad de más y mejor regulación, condujo al diseño y posterior implementación de normas contables con envergadura internacional, en un intento por armonizar, homogeneizar y hasta estandarizar dicha práctica. Primero las NIC y luego las NIIF, fueron diseñadas como normas globales basadas en el principio de utilidad de la información, cuyo fin último es mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de los mercados financieros internacionales. Pero además, su adopción facilita a cualquier usuario de la información financiera comparar el desempeño de distintas entidades, bajo la premisa de que los procedimientos empleados para la presentación de los estados financieros garantizan el cumplimiento de las cualidades fundamentales y de mejora que debe reunir dicha información para ser útil: relevancia y representación fiel, al tiempo que permitan la comparabilidad, la verificabilidad, la oportunidad y la comprensibilidad.

Los principales hallazgos del estudio permiten destacar que la adopción generalizada de estándares contables como las NIIF, además de facilitar la toma de decisiones fundamentadas por parte de los órganos de dirección o responsables de la entidad u

organización, de mejorar el acceso al financiamiento y reducir costos de capital a las empresas, se traduce también en mejoras en cuanto a la calidad, cantidad y homogeneidad de la información para todos los usuarios y grupos de interés vinculados a ella. Pero además, esa adopción generalizada de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) podría ser un mecanismo para minimizar los riesgos de ocurrencia de nuevas crisis financieras. Esto se consigue al promover que en la práctica profesional priven los criterios de transparencia y de calidad de la información, que justamente se materializan cuando la información financiera reúne las cualidades fundamentales y de mejora especificadas en el marco conceptual para la información financiera.

Sin embargo, las cualidades mencionadas no han sido suficientes para eliminar los problemas que se presentan en la práctica contable con respecto a la regulación. Si bien se reconoce que con su adopción a nivel internacional se ha mejorado la calidad y utilidad de la información financiera, aún persisten severos problemas derivados de la práctica profesional; esto es, factores exógenos a la regulación contable. Aquí entran en juego los principios éticos y morales de los profesionales de la contabilidad (Capcha Carbajal y Vilchez Olivares, 2005; Peña y Bastidas, 2007), que junto con la adopción de normas de contabilidad internacionales mejor adaptadas a los mercados y a las necesidades de los distintos usuarios de la información, pueden coadyuvar a crear el contexto más adecuado para el desempeño óptimo de las empresas en los mercados globales actuales. De esta manera se podría avanzar hacia un efectivo cumplimiento de dichas normas y por lo tanto, a mostrar la verdadera situación financiera de una entidad en un momento determinado. Surgen allí nuevos temas de interés y líneas para la investigación contable, como por ejemplo, cualidades fundamentales y ejercicio profesional; cualidades de mejora y ejercicio profesional; vínculos entre cualidades fundamentales y de mejora con el desempeño eficiente de los mercados financieros; entre otras.

## Notas

1. Por ejemplo, mediante la exigencia a las empresas europeas cotizadas, las que desde 2005 deben preparar y presentar sus estados financieros consolidados según las NIIF adoptadas por la Unión Europea.
2. Según la propia Fundación IFRS (IFRS Foundation, 2018), fue establecida con la finalidad de “desarrollar un conjunto único de estándares de contabilidad de alta calidad, comprensibles, exigibles y aceptados globalmente (NIIF IFRS) y para promover y facilitar la adopción de los estándares” (p. s/n). Para ello el ente emplea un “proceso exhaustivo, transparente y participativo”, tanto para la emisión de alguna norma (NIIF, por el IFRS) o una Interpretación (por parte del Comité o IFRIC), esta última para ayudar a empresas en la mejor implementación de las mismas. De hecho, Díaz-Ortega (2014) las define como normas contables internacionales de calidad, comprensibilidad y de obligatorio cumplimiento, que exigen que la información representada en los estados financieros para propósitos gerenciales debe ser comparable, transparencia y de elevada calidad.
3. El autor también menciona, entre otros hallazgos, la necesidad de eliminar la contabilidad basada en el valor razonable; su imposición como criterio para el registro de préstamos e hipotecas aumenta el alcance del riesgo sistémico. De allí que, durante la crisis del 2007-2008, muchas hipotecas no debieron registrarse a su valor nominal, con lo que se habría reconocido sus problemas de solvencia.

## Referencias

- AGREDA PALACIOS, Xiomara Maidett (2013), "Normas internacionales de información financiera: avances en su aplicación en Estados Unidos de América, México y Venezuela". *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle*, Vol. 10, No. 39, pp. 181-193. Recuperado de [redalyc.org/pdf/342/34231070012.pdf](http://redalyc.org/pdf/342/34231070012.pdf) (consulta: 09-08-2019).
- AMANKWAH-AMOA, Joseph (2016), "An integrative process model of organisational failure". *Journal of Business Research*, Vol. 69, No. 9, pp. 3388-3397. doi:10.1016/j.jbusres.2016.02.005
- ARROYO, María, ARTUCHA, Isaskum y ARROYO, Antonio M. (2016), "El fraude contable Parmalat". *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, No. 63, pp. 253-275. Recuperado de <https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistaicade/article/download/6467/6278> (consulta: 09/08/2019).
- ARROYO MORALES, Angélica (2011), "Normas Internacionales de Información Financiera y el peritaje contable". *Contabilidad y Negocios*, Vol. 6, No. 12, pp. 67-81. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2816/281622822006.pdf> (consulta: 09-08-2019).
- BIONDI, Yuri, GLOVER, Jonathan, JAMAL, Karim, OHLSON, James A., PENMAN, Stephen H., SUNDER, Shyam y TSUJIYAMA, Eiko (2012), "Some conceptual tensions in financial reporting (commentary)". *Accounting Horizons*, Vol. 26, No. 1, pp. 125-133. DOI: 10.2308/acch-50087
- BLOMMAERT, Jan (2010), *The sociolinguistics of globalization*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BUSTELO GÓMEZ, Pablo (1999), "Las crisis financieras asiáticas (1997-1999). Nuevos indicadores y escasos precedentes". *Boletín Económico de ICE*, No. 2626, pp. 21-25. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/28129711\\_Las\\_crisis\\_financieras\\_asiaticas\\_1997-1999](https://www.researchgate.net/publication/28129711_Las_crisis_financieras_asiaticas_1997-1999) (consulta: 08-08-2019).
- CAPCHA CARBAJAL, Jesús y VILCHEZ OLIVARES, Percy (2005). La dimensión cognitiva de la crisis contable y la estrategia holística para la recuperación de la confianza. *El Auditor Interno Globalizado*, No. 3, pp. 3-20. Recuperado de <http://iaiperu.org/download/el-auditor-interno-globalizado-nro-03-2005/> (consulta: 08-08-2019).
- BACHELLERIE, Adeline y COUILLAULT, Bertrand (2005), "Sostenibilidad de la deuda pública y crisis de los países emergentes". *Boletín Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, Vol. LI, No. 4, pp. 171-184. Recuperado de [https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB\\_BOL\\_LI04.pdf](https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LI04.pdf) (consulta: 08-08-2019).
- CHIAPELLO, Eve (2017), "Critical accounting research and neoliberalism". *Critical Perspectives on Accounting*, No. 43, pp. 47-64. doi: 10.1016/j.cpa.2016.09.002
- CORTIJO GALLEGU, Virginia (2013), "Posición de la Comisión Nacional de Valores estadounidense ante las normas internacionales de información financiera". *Boletín Económico de ICE*, No. 3043, pp. 57-64. Recuperado de [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_3043623840DE57A56E794B8A05719C1277EE.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_3043623840DE57A56E794B8A05719C1277EE.pdf) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=619318> (consulta: 22-10-2018).
- DA SILVA MACEDO, Marcelo Álvaro; DE ARAÚJO, Marcelo Bicalho Vitorino; PIRES BRAGA, Josué (2012), "Impacto del proceso de convergencia a las Normas Internacionales de Información Financiera en la relevancia de las informaciones contables". *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, Vol. 6, No. 4, pp. 367-382. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/4416/441642778003.pdf> (consulta: 09-08-2019).
- DÍAZ-ORTEGA, Nubia Isabel (2014), "Una mirada a la aplicación de los principios de contabilidad generalmente aceptados y a las normas internacionales de información financiera en las pymes de Cúcuta y su área metropolitana". *Respuestas*, Vol. 19, No. 1, pp. 66-78.
- FERRER, Aldo (2013), "La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización". *Problemas del Desarrollo*, Vol. 44, No. 173, pp. 163-174. Recuperado de (consulta: 09-08-2019).
- FRENKEL, Stephen y KURUVILLA, Sarosh (2002), "Logics of action, globalization, and changing employment relations in China, India, Malaysia and the Philippines". *Industrial and Labor Relations Review*, No. 55, 387-405.
- GADEA SOLER, Enrique (2006), "Cooperativismo y globalización". *Boletín Internacional de la Asociación de Derecho cooperativo*, No. 40, pp. 49-62.
- GAMBRILL, Mónica (2008), "Causas y remedios de las crisis financieras". *Norteamérica*, Vol. 3, No. 2, pp. 195-204. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/numerical/v3n2/v3n2a9.pdf> (consulta: 22-11-2018).
- GARCÍA BENAÚ, María Antonia y VICO MARTÍNEZ, Antonio (2003), "Los escándalos financieros y la auditoría: pérdida y confianza en una profesión en crisis". *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, No. 7, pp. 25-48. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=619318> (consulta: 22-10-2018).
- GARCÍA BENAÚ, María Antonia y ZORIO GRIMA, Ana (2006), "Hacia una convergencia internacional de normas contables: el acuerdo Norwalk". En Sánchez Fernández de Valderrama, J. L. (Dir.), *Estudio sobre los efectos de la aplicación de las normas contables del IASB a los sectores cotizados de la bolsa española. Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, N° 3.
- GIDDENS, Anthony (2007), *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México D.F., Taurus.
- GÓMEZ, Mauricio y CALVO, Aída Patricia (2004), "Globalización, desarrollo sostenible y empresa: virando hacia responsabilidad social". *Lúmina*, No. 233, pp. 209-236.
- GÓMEZ, Oda, DE LA HOZ, Aminta y DE LA HOZ, Betty (2011), "Armonización de las NIC/NIIF en las prácticas contables de entes emisores no financieros que cotizan en la Bolsa de Valores de Caracas, Venezuela". *Contaduría y Administración*, No. 233, 155-181. Recuperado de [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_3043623840DE57A56E794B8A05719C1277EE.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_3043623840DE57A56E794B8A05719C1277EE.pdf) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=619318> (consulta: 22-10-2018).

- www.scielo.org.mx/pdf/cya/n233/n233a9.pdf (consulta: 09-08-2019).
- GÓMEZ SOTO, Denise (2004), *Reglas vs principios. Adelantos y enfoques en Contabilidad*. México D.F., Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera, A. C. (CINIF), Colección CINIF. Recuperado de [https://www.cinif.org.mx/imagenes/aticulos/JULIO%2004%20DG\\_IMEF.pdf](https://www.cinif.org.mx/imagenes/aticulos/JULIO%2004%20DG_IMEF.pdf) (consulta: 08-08-2019).
- GUIRAO-GORIS, Josep Adolf, OLMEDO SALAS, Ángela y FERRER FERRANDIS, Esperanza (2008), "El artículo de revisión". *Revista Iberoamericana de Enfermería Comunitaria*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-25. Recuperado de [https://www.uv.es/joguigo/valencia/Recerca\\_files/el\\_articulo\\_de\\_revision.pdf](https://www.uv.es/joguigo/valencia/Recerca_files/el_articulo_de_revision.pdf)
- HELLWIG, Martin F. (2009), "Systemic risk in the financial sector: An analysis of the subprime-mortgage financial crisis". *De Economist*, No. 157, pp. 129-207. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s10645-009-9110-0> (consulta: 22-10-2018).
- INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING STANDARD-IFRS FOUNDATION (2018), *Marco conceptual para la información financiera*. Londres, IFRS Foundation.
- LANG, Michael (2006), "Globalization and its history". *The Journal of Modern History*, Vol. 78, No. 4, pp. 899-931. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.1086/511251> (consulta: 09-08-2019).
- LONGSTAFF, Francis A. (2010), "The subprime credit crisis and contagion in financial markets". *Journal of Financial Economics*, Vol. 97, No. 3, pp. 436-450. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jfinec:v:97:y:2010:i:3:p:436-450> (consulta: 13-11-2018).
- MARTÍNEZ HEREDIA, Katia Milena y ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Fredy (2016), "La globalización capitalista en las organizaciones económicas contemporáneas: un análisis local de las Pymes desde las TICS". *Quid*, 26, 39-48.
- MATTESSICH, Richard (2004), *Lecciones de Enron y Arthur Andersen Co.* [Conferencia presentada en la Universidad de Salamanca]. Recuperado de [http://www.mgeu.uma.es/CONFERENCIAS/Enron-Malaga\\_LV.pdf](http://www.mgeu.uma.es/CONFERENCIAS/Enron-Malaga_LV.pdf) (consulta: 22-10-2018).
- MENEZES FERREIRA, Junior y RODIL MARZÁBAL, Óscar (2012), "La crisis financiera global en perspectiva: génesis y factores determinantes". *Economía Mundial*, No. 31, 199-226. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/866/86623416008.pdf> (consulta: 22-10-2018).
- MENNICKEN, Andrea (2010), "From inspection to auditing: Audit and markets as linked ecologies". *Accounting, Organizations and Society*, 35), No. 3, pp. 334-359.
- MITTELMAN, James H. (2002), "Globalization: An ascendant paradigm?" *International Studies Perspectives*, No. 3, 1-14.
- MOLINA SÁNCHEZ, H. y TUA PEREDA, J. (2010), "Reglas versus Principios contables, ¿son modelos incompatibles?" *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Año XXXIX, No. 146, 259-287.
- MORALES-DÍAZ, José (2018), "La última reforma de las NIIF y sus efectos en los estados financieros". *Estudios de Economía Aplicada*, Vol. 36, No. 2, pp. 349-378.
- MORENO TORRES, Amadeo (2005), "Los retos de la globalización financiera y la inserción eficiente de la pequeña y mediana empresa del sector de Engativá en un mundo globalizado". *Avances Investigación en Ingeniería*, No. 3, pp. 64-73. Recuperado de [http://www.unilibre.edu.co/revistaavances/avances-3/r3\\_art10.pdf](http://www.unilibre.edu.co/revistaavances/avances-3/r3_art10.pdf) (consulta: 23-10-2018).
- MUÑOZ-IZQUIERDO, Nora; SEGOVIA-VARGAS, María Jesús, CAMACHO-MIÑANO, María del Mar y PASCUAL-EZAMA, David (2018), "Explaining the causes of business failure using audit report disclosures". *Journal of Business Research*. doi:10.1016/j.jbusres.2018.07.024
- PALOMO GARRIDO, Aleksandro (2012), "Desarrollo y consecuencias de la globalización financiera". *Nómadas*, No. 35. Recuperado <https://webs.ucm.es/info/nomadas/35/alekpalomo.pdf> (consulta: 13-11-2018).
- PEDROSA RODRÍGUEZ, M. Áurea y LÓPEZ-CORRALES, Francisco (2018), "Auditors' response to the global financial crisis: Evidence from Spanish non-listed companies". *Spanish Journal of Finance and Accounting/ Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. 47, No. 3, 400-431. doi:10.1080/02102412.2018.1427193
- PEÑA, Aura Elena y BASTIDAS, María Carolina (2007), "La ética: fundamento en la adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad". *Actualidad Contable FACES*, Vol. 10, No. 14, pp. 118-128.
- PEÑA MOLINA, Carmen Haydeé (2013), "Análisis de las diferencias entre las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y los Principios de Contabilidad (VEN-NIIF)". *Revista del Centro de Investigaciones (Méx.)*, Vol. 10, No. 39, pp. 118-128. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/342/34231070009/> (consulta: 22-10-2018).
- PÉREZ-RAMÍREZ, Jorge (2010), "Una verdadera revolución: efectos contables de la convergencia financiera mundial". *CISS Técnica Contable*, No. 731, pp. 44-52.
- RYAN, Stephen G. (2008), "Accounting in and for the subprime crisis". *The Accounting Review*, 157, No. 2, 129-207. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2010.01.002>
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA, José Luis (2006), "Las consecuencias de las NIC/NIIF para el análisis financiero". *Análisis Financiero*, No. 12, pp. 10-23.
- SASSEN, Saskia (2007), "Una sociología de la globalización". *Análisis Político*, Vol. 20, No. 61, pp. 3-27. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/30529778\\_A\\_Sociology\\_Of\\_Globalization](https://www.researchgate.net/publication/30529778_A_Sociology_Of_Globalization) (consulta: 09-08-2019).
- STIGLITZ, Joseph (2002a), *El malestar en la globalización*. Bogotá, Taurus.

\_\_\_\_ (2002b), *El descontento con la globalización*. Bogotá, Fundación para la investigación y la cultura: colección el pez en la red. Recuperado de <https://cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.28.PDF> (consulta: 13-11-2018).

TOVAR GARCÍA, Edgar (2011), "Consecuencias de la globalización financiera sobre la eficiencia del sistema financiero". *Problemas del Desarrollo*, Vol. 167, No. 42, 147-174. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v42n167/v42n167a7.pdf> (consulta: 22-10-2018).

URIONABARRENETXEA ZABALANDIKOETXEA, Sara, BAÑALES MALLO, Amaia y GARCÍA MERINO, José Domingo (2007), "Influencia de la globalización financiera sobre el crecimiento de la economía real: Propuesta de un marco explicativo". En Ayala, J. (Comp.), *Conocimiento y emprendedores camino al futuro*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2232687.pdf> (consulta: 25-10-2018).

WILDING, Paul (2004), "Globalization, regionalism and social policy". *Social Policy and Administration*, 31, No. 4, pp. 410-428.

**\* Bayron Ramiro Pinda Guanolema**

Ingeniero en Contabilidad y Auditoría. Universidad de Ambato, Ecuador  
Magíster Administración Financiera y Comercio Internacional  
Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador  
Cursante del Programa de Doctorado en Ciencias Contables  
Universidad de Los Andes, Venezuela  
Contador Público Autorizado. Director de la carrera de Contabilidad y Auditoría  
Universidad Regional Autónoma de los Andes  
Correo-e: bayron77ramiro@gmail.com

**Fecha de recepción:** febrero 2019

**Fecha de aprobación:** junio 2019

## CHUY-CHUÍ: TERRITORIO, DINÁMICA SOCIAL Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

ISABEL CLEMENTE BATALLA\*  
DIEGO HERNÁNDEZ NILSON\*\*

### Resumen

La sección sureste de la frontera entre Brasil y Uruguay, ubicada entre la laguna Merín (Mirim en portugués) y el océano Atlántico, y centrada en las ciudades gemelas Chuy-Chuí, constituye una región con perfil propio, en la cual la integración transfronteriza en varios aspectos supera la integración de cada localidad dentro del respectivo país. El objetivo de este trabajo es analizar ese proceso a través de diversos eventos históricos que han determinado la actividad humana en la zona, considerándola en su dimensión territorial como un área típicamente de frontera, pero, a su vez, con características geográficas y sociales propias que la diferencian del resto de la faja de frontera binacional, estableciendo formas específicas de integración transfronteriza.

**Palabras clave:** transformación territorial, sociedad local, relación transfronteriza.

*Chuy-chuí: territory, social dynamics and cross-border cooperation*

#### Abstract

The South -Western section of the Brazilian-Uruguayan border, situated between the Mirim Lagoon (Mirim in Portuguese) and the Atlantic coast, and centered on the twin cities of Chuy and Chuí, is a distinctive borderland region, where cross border-integration in many aspects transcends the integration each city has within the respective national country. The purpose of this paper is to analyze this process looking into several historical events that have determined human activities in the area, considering it as a genuine borderland region, differentiating it in the territorial dimension as a definite bordering area having nonetheless specific geographical and social characteristics which marks the difference with the rest of the binational borderland and set a specific kind of cross-border integration.

**Keywords:** Territorial Transformation, Local Society, Cross-border Relations.

*Chuy-chuí: territoire, dynamique sociale et coopération*

#### Résumé

La section sud-est de la frontière entre le Brésil et l'Uruguay, située entre la lagune Merin (Mirim en portugais) et l'océan Atlantique, et centrée sur les villes jumelles Chuy- Chuí, constitue une région avec un profil propre, où l'intégration transfrontalière excède, dans quelques aspects, à l'intégration de chaque localité dans son pays respectif. L'objectif de ce travail est d'analyser ce processus à travers les divers événements historiques qui ont déterminé l'activité humaine dans la région, laquelle est considérée dans sa dimension territoriale comme une région typiquement frontalière, mais qui possède à son tour des caractéristiques géographiques et sociales particulières qui la différencient du reste de la bande frontalière binationale et, par conséquent, avec des formes spécifiques d'intégration transfrontalière.

**Mots-clés:** transformation territoriale, société locale, relation transfrontalière.

## Introducción

La divisoria entre Brasil y Uruguay es considerada un ejemplo de frontera abierta, definida por su carácter poroso y las fluidas relaciones transfronterizas entre ambos lados, tanto a nivel de la sociedad civil como de los diferentes niveles de gobierno (Gomes Lucena de Lima y Moreira, 2009). Esta condición se refleja en la existencia de importantes contingentes poblacionales y culturas locales con aspectos comunes a las dos sociedades nacionales en contacto, cuyo origen frecuentemente antecede a la actual demarcación limítrofe (Behares, 2011). En las últimas décadas, a esa formación social se agrega una activa política de integración transfronteriza que involucra a diversos niveles de gobierno de ambos Estados nacionales, y que otorga prioridad a la interdependencia positiva por sobre la lógica geopolítica de la desconfianza, que predomina en ciertos períodos de la historia en la acción estatal de ambos países con relación a las fronteras (Clemente y Hernández, 2012; De Oliveira Lemos y Rückert, 2015).

En este marco, el objetivo de este trabajo es examinar, en cuanto región fronteriza, a un área particularmente porosa e integrada de la frontera terrestre uruguayo-brasileña: la franja limítrofe situada entre la Laguna Merín y el océano Atlántico, en torno a las ciudades gemelas Chuy-Chuí. Esta zona presenta determinadas especificidades territoriales, sobre las que se profundiza en la siguiente sección y que resultan de especial interés en la explicación del carácter de la integración trans-fronteriza: su relativo aislamiento respecto a los dos estados nacionales de los cuales forman parte, y el carácter anegadizo y lacustre del territorio. El artículo presenta los resultados de una investigación realizada a partir de diversas fuentes primarias y secundarias, en el marco de varias salidas de campo al área, durante las cuales se realizaron entrevistas, observación participante y relevamiento documental. Si bien el estudio aborda la problemática común a los territorios comprendidos en la región transfronteriza, cabe señalar que el análisis de los cambios territoriales está basado principalmente en investigaciones realizadas sobre la zona ubicada en el lado uruguayo de la frontera.

El trabajo profundiza particularmente en el carácter de la interrelación entre el territorio y el proceso histórico de la formación social allí asentada, enfocando especialmente las particularidades identitarias de ésta, derivadas de las relaciones transfronterizas. ¿En qué medida el territorio ha sido una dimensión determinante de ese proceso, e inversamente, de qué manera la dimensión identitaria de los cambios sociales, demográficos y políticos han tenido impactos en la configuración territorial, en los usos de los recursos

territoriales y en la cooperación transfronteriza? En un marco temporal que se inicia con los primeros asentamientos humanos en el área y se extiende hasta el presente, el estudio intenta establecer los cambios de mayor incidencia en el territorio y el proceso social en las fronteras.

Desde la perspectiva constructivista de Relaciones Internacionales, el trabajo aborda las identidades territoriales como factor de las relaciones entabladas en el nivel local entre comunidades de frontera, así como con ambos Estados y gobiernos nacionales, y también actores externos a la región (organismos regionales, multilaterales, diásporas extra-continenciales). El constructivismo explica las interacciones en el sistema internacional como intercambio de ideas e intereses que son resultado de una construcción colectiva. Wendt (1994: 384-386) define la identificación colectiva como una variable esencial en las relaciones internacionales que tiene un origen inter-subjetivo, tanto en sentido cooperativo como conflictivo, y sostiene que la construcción de identidades e intereses se cumple en estructuras sociales. Así entendidas, las identidades son a la vez esquemas cognitivos y posiciones en una estructura de roles sociales de entendimientos y expectativas compartidas.

De acuerdo con Lucena (2012: 70-72), la explicación de la identidad fronteriza exige un estudio dirigido a explorar la construcción social de la realidad fronteriza a través de las representaciones de naturaleza institucional y simbólica expresada por los actores locales, regionales e internacionales para considerar en el devenir histórico los sistemas de ideas y los cambios en la estructura del orden de poder que inciden en la formación de identidades e intereses de cada localidad fronteriza. La autora sostiene que brasileños y uruguayos comparten un acervo común formado por especificidades de los grupos hegemónicos, pero el análisis debe esclarecer también la diversidad que la historia regional presenta y considerar la organización del espacio y la complejidad de la dinámica social. En el abordaje del estudio de la región objeto de análisis se adopta el concepto de transfronterización definida por Carneiro (2016: 24) como un recorte territorial de geometría variable, generado por procesos de ocupación y aprovechamiento del territorio: los habitantes de ambos lados trascienden la frontera y la incorporan a sus estrategias de vida a través de múltiples maneras.

En este sentido, el análisis que este texto presenta se desarrolla a partir de preguntas sobre las estructuras en que se forman y actúan gestores y habitantes locales; las variables culturales como lengua, religión, composición étnica y formas de organización del espacio; la incidencia de presiones externas, las resistencias locales y los factores que otorgan especificidad a la región fronteriza.

## Chuy-Chuí en el marco general de la frontera Uruguay-Brasil

El interés por esta zona radica en el particular sentido que allí asume la integración y la porosidad que tradicionalmente caracteriza al conjunto de la frontera entre Brasil y Uruguay. Tal cualidad se ve redoblada por ser una zona históricamente separada y aislada de las regiones más pobladas y desarrolladas de ambos países. De esta forma, la región de frontera circundante a las pequeñas ciudades gemelas Chuy-Chuí posee una serie de características distintivas en relación al resto de la frontera binacional.

Para comprender mejor tal especificidad, resulta conveniente partir de una breve descripción del conjunto de la faja de frontera en el límite entre Brasil y Uruguay. El límite terrestre que separa ambos Estados está compuesto por tres secciones principales. En primer lugar, se destaca una larga sección norte-oriental, de mayor extensión, definida en sus dos extremos por los ríos Cuareim y Yaguarón, y, en su parte intermedia, por varios trayectos de frontera seca y otros determinados por cursos fluviales menores. Continuando hacia el sur, el límite binacional atraviesa la laguna Merín, según lo establecido por el Tratado de Rectificación de Límites de 1909, por el cual Brasil reconoce la soberanía uruguaya sobre el lado occidental de línea media de la laguna. Por último, el límite terrestre entre Uruguay y Brasil tiene un tercer tramo de menor extensión en la parte sur, en el cual se focaliza este trabajo, que va desde el extremo austral de la laguna Merín hasta el océano Atlántico, en parte definido por el curso inferior del arroyo Chuy.

Cada uno de estos segmentos tiene atributos distintivos. A efectos del presente trabajo, interesa especialmente considerar sus diferencias a nivel sociocultural. En tal sentido, mientras el primero se caracteriza por cierto predominio de la influencia brasileña a ambos lados del límite, en el tercero en cierta forma sucede lo inverso, en tanto que en el límite correspondiente a la laguna Merín se caracteriza por menores flujos de relaciones transfronterizas que resultan del obstáculo geográfico. Adicionalmente, flujos migratorios procedentes del Medio Oriente otorgan un carácter diferenciado a la sociedad local.

En el largo tramo norte de la frontera uruguayo-brasileña hay una mayor influencia de Brasil, la cual se expresa en términos culturales, lingüísticos y económicos. Ello responde a diversas causas. Por un lado, por razones históricas, ya que durante los siglos XVII, XVIII y XIX el territorio uruguayo de esta región fue colonizado por poblaciones de origen portugués y azoriano, así como indígenas y negros ligados a tal influencia. El carácter de frontera seca explica la constante inter-penetración de estas poblaciones (desde *bandeirantes* hasta esclavos fugitivos) en un territorio

que, por lo demás, no era claramente controlado por el poder político colonial español y, luego de la independencia, tampoco por el Estado uruguayo. Por otro lado, durante el siglo XX, este predominio de la influencia brasileña también responde a condicionantes geográficas: mientras esa región era lejana a Montevideo y estaba compuesta por departamentos uruguayos con menor desarrollo económico relativo, los municipios brasileños fronterizos desarrollaron una activa dinámica económica y demográfica.

Frente a esta situación predominante en la mayor parte de la faja fronteriza, en el pequeño tramo sur el panorama inverso responde a otras condiciones geográficas e históricas, sobre las que se profundiza en las siguientes secciones.

### Condiciones geográficas e historia social

El área que analiza este artículo es el extremo sur de la frontera binacional entre el departamento uruguayo de Rocha y el extremo suroeste del estado de Río Grande do Sul, con un foco en los municipios gemelos Chuy-Chuí-Barra do Chuí y la región vecina enmarcada entre los poblados de San Miguel-18 de Julio y la Coronilla (en territorio uruguayo) y Santa Vitoria do Palmar y Balneario Hermenegildo (en territorio brasileño), hasta llegar a la Reserva Ecológica de Taim. El espacio geográfico en el cual se encuentra ese territorio es la pampa que se extiende desde la mitad sur del actual estado de Río Grande do Sul y el Uruguay hasta el límite oeste con el territorio argentino, caracterizada como una tierra de planicies y cuchillas de altura no superior a 500 metros. Esta "campana" cubierta de gramíneas, forma una extensa pradera casi plana, solo interrumpida por la presencia de ombúes solitarios, y limita al este y al sur con el océano Atlántico.

A diferencia de otros territorios uruguayos de la frontera con Brasil, la formación cultural de influencia hispánica se manifiesta en el uso predominante del español como lengua de comunicación cotidiana en el territorio uruguayo y en la penetración del español en territorio brasileño hasta el límite norte de los antiguos campos neutrales. Esta especificidad lingüística es consistente con la persistencia de tradiciones musicales y festivas de origen español que configuran una realidad única en la frontera binacional: dos manifestaciones que evidencian ese contraste con otros territorios son el carnaval y las ceremonias religiosas ordenadas por el calendario de festividades católicas. La geografía del territorio contribuye a acentuar la percepción de la diferencia entre esta región fronteriza y el resto del país: el paisaje de bañados, costa oceánica, y palmares es una clave identitaria de los habitantes tal como se manifiesta en el arte plástico y en la literatura local. Por otra parte, el arribo de inmigrantes procedentes del Medio Oriente y sus establecimientos comerciales en la línea de

frontera es una realidad plenamente normalizada por la sociedad local.

La zona considerada conforma una unidad con caracteres propios dentro de esta macro región pampeana, debido a las condiciones de suelo, vegetación, historia e intercambios socio-culturales, así como por su carácter de frontera porosa y relativamente aislada de los poderes centrales durante la mayor parte de su historia. Esta región transfronteriza se caracteriza por la presencia de grandes extensiones de bañados, humedales y áreas anegadizas, que en su conjunto generan un paisaje y una topografía muy particulares:

En el sector de llanura de estos territorios, el Cociente de Relieve (diferencia de altura entre puntos más alto y más bajo dividida por la longitud máxima de la cuenca) es muy bajo, lo que condiciona la permanencia de las aguas superficiales por mucho tiempo y la fácil obturación de sus cauces naturales por sus propios arrastres, al ser lento el flujo. (Praderi González, Vivo y Vásquez Praderi, 2001: 130).

Este predominio de los bañados determinó que las posibilidades de explotación rural del territorio históricamente hayan sido menores a las de áreas circundantes, donde predomina la pradera. Como contraparte, constituye una zona donde se conservan hasta la actualidad ecosistemas naturales, hecho que ha sido reconocido internacionalmente como área de protección y conservación (Reserva de Biosfera y Convención Ramsar). Por otra parte, en esta región de frontera la dimensión oceánica hizo parte de la disputa por el control territorial entre España y Portugal y en conexión con la expansión portuguesa hacia occidente tras la fundación de Colonia del Sacramento (Varese, 2001).

Durante el siglo XX, los bañados y humedales son paulatinamente reducidos, debido a la combinación de sistemas de embalse de las corrientes de agua que los alimentan, de terraplenes que frenan sus crecidas, y de drenaje y canalización hacia el océano Atlántico y la laguna Merín. Este cambio se inicia con la construcción del Canal Andreoni, ubicado a 23 km de la frontera con Chuy-Chuí, en el balneario La Coronilla, obra iniciada en 1898 para desecar algunos bañados de Rocha mediante un sistema de canales. La obra se concreta entre ese año y 1910, obteniéndose por resultado el drenaje y desecación parcial del Bañado Las Maravillas, ampliando en 8000 hectáreas la zona de pastoreo de vacuno próxima a Potrero Grande (Praderi González et al., 2001: 131).

Sin embargo, la real modificación del ambiente acontece en la década de 1940 con el boom arrocero. En 1942, se construye del lado uruguayo el llamado Canal N° 1, que conecta el arroyo Quebracho, desde un punto próximo a la ciudad de Lascano, con el río San Luis, en el que el canal desemboca a la altura de la localidad

de Paso Barrancas. Este canal servía al drenaje parcial de los bañados de Rincón de la Paja, India Muerta y Bañado Bravo hacia el arroyo San Luis, para permitir el bombeo de agua hacia los predios arroceros que en esa década comienzan a expandirse en la zona, más allá de los terrenos inmediatamente circundantes a los cursos de agua. El canal tuvo un primer impacto considerable, al aumentar las superficies aptas para pradera y chacra. Sin embargo, su limitado caudal no permitió drenar los bañados con la eficacia con que lo haría el Canal N° 2.

En los años siguientes, la producción arrocera se extiende por todo Rocha. Los predios ubicados sobre la laguna Merín y el río Cebollatí mejoran sus sistemas de canalización y bombeo, fundamentalmente entre las décadas de 1950 y 1970. Posteriormente, a inicios de la década de 1980, dos grandes obras de infraestructura terminan de transformar el sistema hidrológico de la región, posibilitando la extensión de la producción arrocera a nuevas zonas y determinando la desaparición del sistema de bañados. En 1981 se termina de construir la represa de India Muerta sobre el arroyo homónimo, generando un embalse que permite empezar a regar los predios de la zona mediante un nuevo sistema, que funcionaba a base de gravedad y no de bombeo (con varias ventajas a nivel de transporte de agua y reducción de costos). Esta obra tendría consecuencias nefastas para los bañados de la zona, en especial para aquellos que se alimentaban de dicho arroyo.

En los mismos años se termina de construir el Canal N° 2, el cual prolonga 75 kilómetros hacia el sur el Canal N° 1, hasta unirlo con el Canal Andreoni. Este canal, inaugurado en 1982, permite que las aguas del Canal N° 1 (y las de los bañados que atraviesa) desemboquen en el Atlántico, a través de un dique de mayor caudal. Se mejoraba así el funcionamiento del sistema de drenaje de los bañados y de bombeo de agua para riego en nuevas zonas, a la vez que se ampliaba la superficie que se mantiene seca durante todo el año, aumentando el área de producción arrocera y ganadera. En cambio, los efectos sobre la playa de La Coronilla fueron altamente negativos y se tradujeron en una caída del turismo.

Como resultado de estas intervenciones, entre 1980 y 1995 se secan muchos bañados de la zona, en las cuencas de los arroyos de Pelotas, India Muerta, San Luis y San Miguel, se gana tierra para pradera o chacra arrocera, se queman los montes, se reducen bañados que sobreviven al vaciado de agua y disminuye la población de diversas especies. Como contraparte, este sistema de embalses y canales permite ampliar la caminería, la zona de pradera ganadera y la zona arrocera. Respecto a la caminería, se amplía la red de caminos vecinales, pero además se finalizan algunas rutas nacionales cuya extensión planificada nunca había podido ser completada (rutas 19 y 14). En relación a la ganadería, aumenta el área de pastoreo, y se logra

un mayor control de las inundaciones: □La desecación de muchos bañados por canales, que ayudados por terraplenes escurren rápidamente las aguas, han hecho desaparecer la mayor parte de los humedales y sus reserva biológicas.” (Praderi González et al., 2001: 134). Esta situación, representativa de la combinación de acciones estatales y capitalistas sobre el medio geográfico, determina muchos de los cambios recientes en la zona.

### Condiciones históricas

Primeramente, las condiciones geográficas de tierras bajas rodeadas de obstáculos lacustres, determinan un relativo aislamiento en relación al territorio circundante. El territorio anegadizo históricamente generó aislamiento durante la mayor parte de los siglos XIX y XX. Incluso en la actualidad, si bien el Chuy se encuentra bien conectado con el resto de Uruguay, las ciudades brasileñas de Chuí y Santa Vitória do Palmar se conectan con el resto Brasil a través de una sola carretera, debiendo recorrer más de 200 kilómetros antes de llegar a Rio Grande, que es la siguiente ciudad más próxima, atravesando la Estación Ecológica de Taim. Esto explica en parte la limitada influencia brasileña en la zona y el relativo aislamiento del territorio del extremo sur respecto del resto del país.

Por otra parte, en relación a las condiciones históricas específicas de la zona, se destaca la temprana demarcación del límite binacional en este tramo de la frontera y su consecuente pacificación, en el marco del Tratado de San Ildefonso (1777) entre las coronas española y portuguesa, luego que en la primera mitad del siglo XVIII fuera un enclave en las disputas geopolíticas entre ambos imperios y la suscripción de otros dos tratados no respetados (Tratado de Madrid de 1750 y Tratado de El Pardo de 1761). Desde la primera mitad de aquel siglo, la zona había sido objeto de diversas avanzadas conquistadoras y conflictos bélicos, en un contexto de disputa entre las coronas española y portuguesa por la Banda Oriental (actual territorio de Uruguay), y también como efecto de la Guerra de Sucesión Española (1713-1715). En este proceso, la avanzada religiosa conducida por órdenes misioneras asociadas a los dominios español y portugués era otra forma de disputa. En 1737 se registra el bautismo y conversión de 60 indígenas minuanos en la fortaleza Jesús-María-José, en Río Grande (Mirco, 1987, citado en Oliveira, 2010).

En este marco general, en 1734 comienza la construcción portuguesa del Fuerte de San Miguel y en 1762 de la Fortaleza de Santa Teresa, ambas fortificaciones ubicadas a pocos kilómetros del Chuy. El objetivo de estas obras era asegurar el control portugués sobre el litoral oceánico para mantener la comunicación con la ciudad de Colonia del Sacramento

(fundada en 1680 y cuya posesión fue alternando entre España y Portugal hasta que el tratado define su control español). A su vez, estas fortalezas tenían la función complementaria de cortar el paso a través de estrechos que se forman entre el océano y las lagunas que se extienden a su lado. Se observa así cómo las condiciones geográficas del área lacustre asumen un significado especial al conjugarse con la evolución histórica de la situación geopolítica de esta faja fronteriza.

En 1763 ambas fortalezas son conquistadas por fuerzas españolas, en el curso de una avanzada militar liderada por el gobernador de Buenos Aires, Pedro de Cevallos (Varese, 2001; Jumar, 2004). Desde entonces, permanecen en manos “castellanas” hasta la actualidad, exceptuando los breves períodos de ocupación portuguesa y brasileña, durante la Guerra de la Cisplatina. La pacificación y demarcación se confirma poco después de la conquista de las fortalezas por los españoles, con el Tratado de San Ildefonso, que preveía la creación de los llamados “campos neutrales”: una faja de tierra de más de 200 kilómetros (desde el comienzo del Taim hasta el arroyo Chuy) que debía mantenerse despoblada. Este territorio fue posteriormente poblado con colonos que recibían el derecho de posesión.

Ciertamente, en los años posteriores, paulatinamente, estos terrenos fueron colonizados por poblaciones de origen azoriano apoyadas por el imperio portugués. A partir de 1807, con la creación de la Capitanía de São Pedro de Río Grande do Sul, fueron asignados a militares del Imperio de Brasil (Oliveira, 2010). Sin embargo, la definición de aquellos Campos Neutrales permitió que no hubiera expansión brasileña más allá del arroyo Chuy, exceptuando las invasiones portuguesas y brasileñas del período de la independencia de las colonias hispanoamericanas. Finalmente, la Convención Preliminar de Paz de 1828, que determina el fin de las pretensiones brasileñas sobre la Banda Oriental (luego del breve período de dominación sobre la “Provincia Cisplatina”), ratifica al arroyo Chuy como límite binacional a la altura del litoral oceánico. Desde entonces, la demarcación del límite en esta zona se ha mantenido prácticamente incambiada.

De esta forma, la ausencia de diferendos por definición de límites y el establecimiento de los campos neutrales es otro importante diferencial histórico de esta sección de la frontera binacional, que se suma a la condición de tierras que permiten mayores niveles de integración transfronteriza, al superar más tempranamente las desconfianzas geopolíticas que se mantuvieron en otros segmentos de la línea divisoria.

### El primer poblamiento de la zona

Las llamadas “tierras bajas” de la costa atlántica de los actuales territorios de Uruguay y del sur de Brasil fueron originalmente habitadas por poblaciones

indígenas que se establecieron en la zona hace por lo menos 4.000 años, según las dataciones arqueológicas más antiguas (Bracco, 2004). Éstas se benefician de la concentración de biodiversidad de un ecosistema húmedo, que incluye grandes mamíferos como el carpincho (*Hydrochoerus hydrochaeris*) o plantas como el butiá (*butia capitata*). Como resultado de esta adaptación a un ambiente específico, más rico en recursos alimenticios, se estima que alcanzaron una mayor población a la de sus vecinos de las regiones pampeanas más elevadas y secas, principalmente los charrúas para el caso de las sierras y praderas de los actuales territorios de Uruguay y Río Grande do Sul. Esta situación conlleva la diferenciación cultural de los habitantes de esta zona, así como la temprana construcción simbólica del territorio a través de su demarcación con montículos de tierra, llamados cerritos de indio (átérreos en portugués), en los que enterraban a los muertos (Becker, 1984). En cierta forma, se trata de una frontera anterior a la frontera moderna, cuya marca antrópica en el paisaje se mantiene hasta la actualidad.

Estos pobladores, definidos en términos arqueológicos como los habitantes de los cerritos de indio, son identificados por las primeras crónicas europeas como los guenoas, llamados minuanes por los portugueses. Al momento de la llegada de los colonizadores peninsulares, estaban establecidos entre el noreste del actual territorio uruguayo y el sur de Río Grande en el entorno de la lagoa dos Patos, en vecindad con la etnia charrúa, con algunas vertientes guaraníes que tardíamente se asentaban hacia el sur a través de la costa oceánica, y con los misioneros jesuitas establecidos en Paraguay, con un área de dispersión que se extendía hacia el sur, hasta la laguna de Castillos y el cabo de Santamaría, sobre el océano Atlántico (Bracco, 2004: 119-126).

A partir el siglo XVII, con la introducción del ganado, la costa oceánica fue ámbito para expediciones de piratería y comercio ilícito al amparo de las conflictivas relaciones entre las dos potencias que se disputaban el dominio territorial. Desde entonces, la vida en la zona estuvo marcada por la combinación de dinámicas políticas, entre los Estados que se disputaban el control del territorio fronterizo, y dinámicas económicas, entre los actores con intereses en el aprovechamiento de los recursos de la zona. La combinación de ambas dinámicas resulta compleja, pues, por un lado, las dinámicas políticas de control territorial están influenciadas por actores con intereses económicos, y, por el otro lado, el establecimiento de la frontera redundó en nuevos intereses económicos, que ya no se limitan a la explotación pecuaria, sino que se extienden a las oportunidades que esta genera en relación al comercio y al contrabando.

### Frontera e intereses estratégicos

### Colonización y migraciones

El poblamiento español se inicia a finales del siglo XVIII, con las primeras distribuciones de tierras entre colonos. En su mayoría, estos procedían de Castilla, Andalucía e Islas Canarias. En 1793 fue fundada la ciudad de Rocha. Las dificultades en las comunicaciones determinadas por los bañados y la reducida presencia de inmigrantes mantuvieron a esta comunidad relativamente aislada. Este hecho actuó como factor de preservación de una forma específica de español, más próximo al hablado en España que del que se habla en el Río de la Plata, y con proyección dentro del territorio brasileño hasta más al este de Santa Vitoria do Palmar (De Marsilio, 1969).

El poblamiento portugués de la zona fue paulatino, descendiendo hacia el sur desde Río Grande los primeros beneficiarios, desde 1739 hasta la mencionada conquista de Cevallos de 1763:

Três tipos de povoadores se apresentaram, classificados segundo o local de onde provinham. Em primeiro lugar, os foragidos da Colônia do Sacramento - militares e civis; outros procedentes do norte - aventureiros em busca de fortuna; finalmente, muitas glebas eram entregues a militares servindo nas guardas e fortes, ficando, assim, na dupla função de soldados e criadores, o que não constituía novidade, na época (Amaral, 1973: 130).

Posteriormente, con el citado tratado de San Ildefonso, el área al nordeste del arroyo Chuy pasa a formar parte del territorio de “campos neutrales”, definido como tierra sin dueño, una condición que atrajo a una nueva oleada de pobladores errantes o fugitivos de la ley. Luego de la independencia, comienza a arribar a la zona un cuarto componente demográfico, que se suma a los indígenas y colonizadores españoles y portugueses: los negros. Por un lado, desde la temprana abolición de la esclavitud en Uruguay llegan a territorio oriental esclavos fugados de estancias gaúchas, buscando la libertad. Por otro lado, llegan muchos escapados de la Revolución Farroupilha (1848-1849), desertando de su alistamiento forzado en ambos bandos. Más tarde, con la intensificación de la actividad productiva en las explotaciones rurales zona, comienzan a llegar a los *Campos Neutrais* contingentes de esclavos traídos por los terratenientes: para 1884, poco antes de la abolición de la esclavitud en Brasil, hay registro del arribo de 707 esclavos (Bernd y Bakos, 1991: 73, citado en Oliveira, 2010: 76).

A inicios de la década de 1850, el gobernador de Río Grande autorizó la creación de una población, denominada más tarde Santa Vitoria do Palmar, erigida en municipio en 1874. Según Beneduzi (2005), en los años 1880 se inició una corriente migratoria de italianos hacia estas tierras brasileñas.

Las nuevas migraciones desde inicios del siglo XX, por su ubicación localizada en la frontera, no incidieron en la cultura de los rochenses. En cambio, en la frontera de Chuy-Chuí, los inmigrantes procedentes del Medio Oriente aportaron a la diversificación demográfica. Designados como “turcos”, procedían en realidad de países diferentes de Turquía, aunque en la época de su ingreso a Uruguay portaban pasaportes del Imperio Otomano, el cual extendía su soberanía sobre todo el Medio Oriente hasta el final de la Primera Guerra Mundial. Sirios, palestinos, libaneses y, en menor medida, iraquíes, genéricamente designados como “turcos” por los habitantes locales, se establecieron en la localidad de Chuy, fundada en la década de 1930.

### Economía rural y modernización

Desde la introducción del ganado vacuno a la Banda Oriental en el siglo XVII, la actividad económica de la zona se centra en la ganadería. Durante el siglo XVIII, varios cronistas describen la explotación del ganado para el comercio con ciudades españolas y portuguesas. Los gauchos corambreros frecuentaban la cuenca de la laguna Merín, según consta en las listas de “gauchos vagos” recogidas por Lockhart (1967). Éste menciona el contrabando de cueros, sebo y grasa vacunos hacia Río Grande, a través del río Cebollatí y la laguna Merín (crónica de Diego de Alvear de 1785, en *Ibíd.*: 116). Otra crónica menciona estas actividades en el arroyo Averías (crónica de Andrés Oyarvide de 1785, en *Ibíd.*: 117). Asimismo, una crónica de 1752 menciona indígenas arreando ganado en la zona comprendida entre Castillos y Puntas del Cebollatí (crónica de Joseph Joachin de Viana, citada en Acosta y Lara, 1989: 103 y 105). Desde el punto de vista español y sus pretensiones de soberanía sobre la Banda Oriental, esto constituía un ejemplo del contrabando de ganado, problemática para cuya atención se creó en 1797 el Cuerpo de Blandengues de Montevideo. Sin embargo, a diferencia de la frontera seca del noreste de la Banda Oriental, la geografía de esta región dificultaba mucho más la vigilancia, el control y la persecución de los responsables.

En su estudio de la segunda mitad siglo XIX, los historiadores Barrán y Nahum (1973: 139) caracterizan la economía ganadera de este territorio como “tradicional” porque mantuvo las prácticas productivas establecidas desde la colonia (predominio del ganado criollo y del merino), sin incorporar las innovaciones que los ganaderos del centro y oeste del país ya habían introducido desde el último tercio del siglo XIX en sus haciendas con el fin de incrementar la productividad y el acceso al mercado europeo: “[ ] el censo de 1852 daba una cantidad muy baja de ganado para este departamento, 72.000 cabezas, y todavía, de ellas, el 36,1 % correspondía a los alzados.” (Barrán y Nahum, 1973: 40). Según el censo, Maldonado (departamento al

cual pertenecía la zona estudiada hasta su subdivisión y conformación del departamento de Rocha, en 1881) es el departamento con menos vacunos costeados y uno de los que tiene menor número absoluto de cabezas, y el tercero con mayor proporción de vacunos alzados (*Ibíd.*: 31).

Esta situación responde a varios motivos. Por un lado, puede deberse al traslado de ganado hacia Brasil durante la Guerra Grande (Barrán y Nahum, op. cit.). Sin embargo, las características geográficas de la zona son nuevamente un factor a considerar. El aislamiento respecto de los centros más dinámicos de la economía rural era debido a la ausencia de buenas comunicaciones con Montevideo y su puerto, en parte debido a las características particulares del territorio, antes descritas. Este hecho no permitió a los ganaderos rochenses beneficiarse de la expansión de las exportaciones de carnes hacia Europa y de los altos precios internacionales de las últimas décadas del siglo XIX.

El carácter limitado de la producción agropecuaria rochense no estimulaba a la Compañía del Ferrocarril Central para la construcción de líneas de comunicación entre Rocha y Montevideo. Tampoco la comunicación por vía marítima funcionó con eficacia. A fines del siglo XIX, el gobierno uruguayo, bajo la presidencia de Juan Idiarte Borda, presentó al Senado un proyecto de construcción de un puerto en La Coronilla que operaría como embarcadero de ganado en pie en el período de auge de este comercio entre 1895 y 1899, al servicio de ganaderos no sólo de Rocha, sino de Treinta y Tres y Cerro Largo (Barrán y Nahum, 1973: 779). Las obras se iniciaron en 1897 pero quedaron inconclusas.

Además de las dificultades para el transporte y las comunicaciones, el territorio de bañado también determinó el atraso del departamento en relación a otro avance modernizador de la época: el alambramiento, dadas las evidentes dificultades que implica para erigir los alambrados en territorio periódicamente inundado. En 1880 Maldonado es, por lejos, el departamento con menor proporción de superficie alambrada, llegando sólo al 0,3 %. El segundo es Minas, con diez veces más (un 3%, superando todos los demás el 5%) (Jacob, 1969: 40-41). Este hecho no solo generaba problemas asociados al abigeato y contrabando, sino dificultades para el manejo reproductivo, necesario para la mejora genética que en esa época comenzaba a gestarse en otras zonas de Uruguay y Brasil.

La búsqueda de alternativas a la ganadería tampoco era una solución. Una iniciativa para promover la agricultura con la instalación de una colonia en La Coronilla en 1863 se convirtió en una operación especulativa. Este proyecto, impulsado por Eduardo Grauert, integrante del directorio del Banco Mauá y propietario de Almacenes Grauert, tenía como objetivo declarado fomentar la agricultura y atraer inmigración

campesina. En un comienzo, los inversores eran casi exclusivamente alemanes pero luego se sumaron inversores locales. Según la explicación de Carl Brendel, un actor de ese proceso, la caótica situación jurídica de las tierras públicas (sobre las cuales se esperaba desarrollar la colonización agrícola), la quiebra del Banco Mauá y la dimisión del ministro de Hacienda, José L. Terra, firme sostenedor de esa iniciativa, determinaron el fracaso del proyecto. El plan de emigración de 120 familias rusas con destino a la colonia fue cancelado. En 1889, la empresa, en la cual Brendel había invertido 37.000 marcos, se declaró en quiebra (Brendel, 2010: 292-297).

En la transición hacia el siglo XX, aparecen nuevas dificultades para el sector en la región, ya que Brasil, el mercado más importante para el tasajo de Rocha en el decenio 1895-1904, cayó verticalmente como resultado de la Guerra Civil (1893-1895) y de la crisis económica que se prolongó hasta principios del siglo XX. Un indicador del grado de transfronterización se encuentra en el hecho de que un número importante de grandes hacendados brasileños estaban establecidos en el departamento en carácter de arrendatarios, en un marco de coexistencia de la gran propiedad y la pequeña. Barrán y Nahum (1973: 243) concluyen que “la frontera oriental y Río Grande integran una zona económica con acusados rasgos de interdependencia. □ Este aspecto, lleva el análisis a otra actividad económica históricamente característica de la zona: el contrabando.

### Contrabando

El contrabando es otra actividad característica de la economía de la zona, en relación a la cual se observa nuevamente como la combinación de la geografía de bañados y la definición política de una faja de frontera especifican las prácticas sociales. Aunque los tratados definían con precisión los límites del ejercicio de la soberanía de cada parte, la escasa presencia del Estado, las formas de ocupación del suelo y la movilidad de las poblaciones, generaron una situación de transfronterización en los términos de la definición de Carneiro (2016). Una evidencia de la indeterminación en la relación Estado-territorio-sociedad local se encuentra en la práctica del contrabando cuyos orígenes se remontan al período colonial. A pesar de las sucesivas regulaciones dictadas por el gobierno colonial primero y por el Estado nacional después, la práctica del contrabando continuó activa e inmune a la represión policial. En este marco, se destaca el acuerdo binacional de prevención del contrabando suscrito en 1890, en medio de las tensiones *sulistas* de los gaúchos brasileños, que desembocaron en la Revolución Federalista (1893-1895).

Se trata en este caso de una transfronterización facilitada por la inacción o la debilidad del Estado y

por la coincidencia en intereses de una parte sustantiva de la población. Esta coincidencia aparece en acción tempranamente y se manifiesta en la persistencia del contrabando antes y después de la formación de los Estados nacionales independientes, aunque sus objetivos y procedimientos varían sustantivamente en el transcurso de la historia. En particular, cabe diferenciar el contrabando de ganado del de mercaderías.

El primero se remonta al siglo XVIII, época en la que incluía la apropiación de tropas cimarronas de un territorio en disputa hacia lugares seguros donde se procedía a su explotación. Paulatinamente, en el siglo XIX el objeto principal del contrabando era el ganado exportado en forma ilegal con destino a los saladeros de Río Grande y constituye un signo de la interdependencia anotada por los historiadores Barrán y Nahum (1973). Esta práctica permitía además evitar la pérdida de riqueza ganadera durante las guerras civiles que asolaban a ambos países. Ya desde esa época era común que los terratenientes tuvieran campos a ambos lados de la frontera, por lo que su traslado ilegal permitía salvar su patrimonio amenazado por las contiendas, así como evitar fiscalizaciones impositivas y escoger su venta del lado que se estuvieran pagando mejores precios, práctica que se extiende por lo menos durante el siglo XX.

Este comercio ilegal, practicado bajo la relativa tolerancia de las autoridades, se diversifica posteriormente con nuevos intercambios que incluyen bienes de consumo doméstico, textiles y vestimenta. El estudio de Ferreira (2012) identifica las mutaciones en la historia de esta práctica comercial, con fuertes componentes de aventura en la década de 1930 y su asimilación posterior en una época en que aviones y barcos han sustituido al caballo para el transporte y carga de mercancías. Paralelamente, en el siglo XX, el comercio legal transfronterizo se vuelve una importante actividad económica, asociada especialmente a la población de origen sirio, libanés y palestino. La misma es sostenida primero por las diferencias de precios entre ambos países, a lo que posteriormente se suma el permiso para la instalación de *free shops* (1) en territorio uruguayo.

### Agricultura de arroz y transformación del territorio

Desde 1940, la producción arrocería adquiere gran importancia en la región sureste de Uruguay. En los años 1970, a partir de una iniciativa de las Naciones Unidas y la FAO, fueron realizadas investigaciones en la cuenca de la laguna Merín con el fin de evaluar las potencialidades del área para la agricultura de arroz y para la generación de energía. Este fue el comienzo de una expansión del cultivo de arroz que antecedió a la de la forestación en la década de 1990. La necesidad de

agua para los cultivos de arroz, produjo efectos negativos sobre los humedales, tales como el desvío de riachuelos y arroyos para el riego de los arrozales. Adicionalmente, el uso intensivo del suelo y la utilización de pesticidas, fungicidas y fertilizantes contribuyó al deterioro de la calidad del agua y al aumento de la contaminación (Achkar, Domínguez y Pesce, 2013).

Esta práctica se extendió al área de humedales de La Coronilla mediante la construcción de canales afluentes del canal Andreoni, construido en 1895 con el fin de drenar bañados para ampliar el área de urbanización del pueblo y balneario La Coronilla (Perdomo, 2009: 53-55). El aumento en el caudal del canal en su desembocadura en el océano afectó seriamente la calidad del agua en las playas y fue blanco de la crítica de actores vinculados al turismo y a movimientos ambientalistas.

La convención de Ramsar de 1971 entró en vigencia en Uruguay en 1984, entre 1988 y 1994, dos misiones de asesoramiento evaluaron el estado del área. La laguna de Rocha (identificada como sitio Ramsar n° 2236), forma parte del sistema de lagunas del litoral atlántico y alberga más de 200 especies de aves y 29 de anfibios. Bañados del Este fue declarada Reserva de la Biosfera en 1976 (2) y es también un importante albergue de una gran variedad de flora y fauna. La declaración de 9 de junio de 2015 afirma que los humedales son esenciales para el desarrollo sostenible. Enfrentar los factores de degradación debe ser una prioridad en la acción de las Estados parte de la convención en el período 2016-2024 (3).

### Experiencias industriales

En una economía dominada por la producción ganadera, los intentos de industrialización en un territorio apartado de los centros de la economía nacional fueron escasos. Dos en particular tuvieron una trayectoria destacada en la memoria colectiva de Chuy-Chuí: la fábrica de tabaco establecida en el Chuy y la fábrica de sal marina en La Coronilla. Se trata de dos ejemplos de diversificación económica.

El más antiguo de ellos, la fábrica de tabaco, tuvo carácter de empresa familiar y fue fundada en 1925 por Silvio Fossati, miembro de una familia de inmigrantes italianos radicada en el Chuy e hijo del presidente de la Comisión Local creada por la Junta Administrativa de Rocha, Antonio Fossati (Dornel, 2011: 118). Esta empresa tuvo un desempeño relevante como centro productivo y como modelo de capacitación de trabajadores. Sin embargo, la presión de las grandes firmas de la industria tabacalera y la inestabilidad monetaria de los años 1980 condujeron al cierre de la fábrica en 1987 (4).

La fábrica de sal marina de La Coronilla tuvo una historia diferente. Fundada en 1949 por la empresa SALMAR S.A.I.U., propiedad de la firma

montevideana Herrera Mc Lean y Socios, se propuso extraer sal con procedimientos de decantación y evaporación del agua del mar. La planta, construida en la orilla de la playa y demolida en 2016, contaba con un complejo sistema de canales y diques que distorsionaron el curso de los arroyos que fluían hacia los bañados produciendo graves impactos ecológicos. La rentabilidad del llamado oro blanco fue muy inferior a las cifras proyectadas. La empresa, que alcanzó a tener 135 obreros terminó cerrando (Perdomo, 2009: 71-76).

### Estructuras sociales y formación de actores colectivos

Los organismos de gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil emergen como entidades de representación de las comunidades locales y de formación de actores. Los municipios construyeron vínculos transfronterizos de cooperación y creciente activismo en ámbitos de la relación bilateral.

La cooperación descentralizada, según la definición de Oliveira y Luvizotto (2011), es una modalidad de cooperación de carácter horizontal que involucra autoridades de gobierno local con fines de coordinar soluciones para problemas comunes o para la formación de redes de acción conjunta en proyectos de interés local. Un antecedente temprano de esta modalidad de cooperación en la región objeto de este trabajo se registra en 1944: las localidades de Santa Vitória do Palmar y San Miguel participaron en un intercambio de piedra y balastro para la realización de obras de caminería. Los gobiernos de los dos países acordaron que los vehículos de transporte en las dos direcciones tendrían libre circulación entre sus puntos de partida y de llegada y los materiales mencionados no pagarían derechos de aduana (MRE Uruguay, 1995: 204-210).

La creación de Comités de Frontera en 1989 proporcionó un espacio formal de carácter binacional para las acciones de cooperación entre gobiernos locales y de propuesta de las organizaciones sociales. El Comité de Frontera Chuy-Chuí (el cual incluye las localidades antes mencionadas) inició sus actuaciones en 1990, con asistencia de cónsules de los dos países, autoridades locales y delegados de organismos nacionales. Una revisión de las actas permite identificar las prioridades de su agenda: los problemas de salud, saneamiento y contaminación del agua del arroyo Chuy ocuparon el lugar más destacado y dieron lugar a las obras del Hospital del Chuy y el saneamiento de Chuy-Chuí, con la participación de las empresas estatales OSE (Uruguay) y CORSAN (Brasil). También las actas registran la participación de organizaciones sociales como la Cooperativa Médica de Rocha y cuerpo médico del Chuy (en las discusiones sobre construcción del hospital) y técnicos en saneamiento. Un signo de internacionalización de este comité, se consigna en el

acta de 16 de octubre de 1990, con la recepción de una delegación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para considerar un estudio preliminar sobre planes de desarrollo de la región.

Los municipios gemelos de Chuy (Uruguay) y Chuí presentan problemas similares: efectos de inundaciones recurrentes, necesidades de infraestructura de saneamiento, abastecimiento de agua y recolección de basura, protección de fauna y especies vegetales autóctonas. El municipio de Chuy enfrenta problemas de polarización social y exclusión (MIDES, 2007: 32). Santa Vitoria do Palmar asigna importancia a la protección del medio ambiente: la Ley 3574 aprobada en 2004 dispone la protección de la especie vegetal Phoenix Canarienses y en 2005, la Ley 63103 establece la protección de la especie Butiá Capitata. En 2007, otra ley municipal crea el Fondo para el Medio Ambiente. Finalmente, la Ley 4534 de 2009, concede exención tributaria a las empresas que se instalen en el municipio para la producción de energía eólica.

El activismo de algunas organizaciones sociales contribuyó a la visibilidad de la problemática del medio ambiente: desde la Sociedad Agropecuaria de Rocha y sus reclamos de medidas para conservar los recursos naturales y castigar las infracciones contra la fauna y la pesca furtiva (OPEU, 2016) a la organización Karumbé, dedicada a la investigación y la defensa de la tortuga verde (*Chelonia Mydes*), establecida desde 1999 en el área protegida de Cerro Verde e islas de la Coronilla, o los integrantes de “circuitos butiaseros”, la defensa del ambiente y del paisaje es un componente central en la formación de la identidad en esta región.

## Conclusiones

El carácter singular de la frontera Chuy-Chuí es explicado en este artículo por la convergencia de factores geográficos, de poblamiento y de débil presencia del poder político, tanto durante el período de dominio colonial como durante la fase de formación del Estado nacional en Brasil y Uruguay. La dimensión territorial adquiere históricamente un papel determinante en la economía y en la formación de la identidad colectiva de la sociedad que hoy habita los municipios Chuy y Chuí. La adhesión afectiva al territorio como paisaje que se debe proteger es un factor identitario que se expresa en las acciones de organizaciones sociales y en decisiones de gobiernos locales (como lo ilustra la normativa aprobada por el municipio de Santa Vitoria do Palmar) y en el respaldo a las decisiones de organismos internacionales sobre protección del medio ambiente, ilustrado en el consenso de organizaciones sociales y académicos en apoyo a la convención de Ramsar.

A su vez, La diversidad étnica, religiosa y cultural, resultante de la formación de la población y el

aislamiento durante un largo período de su historia del resto de las respectivas sociedades nacionales, es un componente central de una coexistencia social basada en el reconocimiento del pluralismo y un factor de complejidad en la formación de la identidad local.

El trabajo identifica la transformación territorial como un factor determinante de cambios sustantivos en la economía, la integración social, y el equilibrio entre sociedad y medio ambiente en una escala espacial transfronteriza. En ese sentido, el análisis destaca el desarrollo de la cooperación descentralizada como una vía, ya ensayada en experiencias anteriores de acción, para enfrentar problemas comunes por las sociedades de ambos lados de la frontera y para concertar acciones frente a nuevos desafíos.

## Notas

1. *Free shops*: comercios de venta de productos exentos de impuestos a extranjeros.
2. [www.ramsar.org/es/nuevas/uruguay-designa-laguna-de-rocha-como-sitio-ramsar](http://www.ramsar.org/es/nuevas/uruguay-designa-laguna-de-rocha-como-sitio-ramsar).
3. [www.ramsar.org/es/news/declaration-of-punta-del-este-affirms-wetlands-as-essential-for-sustainable-development](http://www.ramsar.org/es/news/declaration-of-punta-del-este-affirms-wetlands-as-essential-for-sustainable-development)
4. Información aportada por un estudiante en el curso de Formación Permanente (UDELAR) *La frontera Uruguay-Brasil en el siglo XXI*: articulaciones locales, regionales y globales, dictado en Chuy, Mayo 2-7, 2016.

## Referencias

- ACHKAR, Marcel; DOMÍNGUEZ, Ana; PESCE, Fernando (2013), *Cuencas Hidrográficas del Uruguay. Situación y perspectivas ambientales y territoriales*. Montevideo: Programa Uruguay Sustentable-Redes Amigos de la Tierra.
- ACOSTA y LARA, Eduardo F. (1989), *La guerra de los Charrúas en la Banda Oriental*. V. I. Montevideo: Linardi y Risso.
- AMARAL, Anselmo F. (1973), *Os Campos Neutrais*. Porto Alegre: GRAFISILK.
- BARRÁN, José Pedro; NAHUM, Benjamín (1973), *Historia rural del Uruguay moderno. Recuperación y dependencia, 1895-1904*. Montevideo, Ediciones Banda Oriental.
- BECKER, Itala Irene Basile (1984), "El indio y la colonización: Charrúas y Minuanos", *Pesquisas. Antropologia*. São Leopoldo: Instituto Anchieta de Pesquisas/UNISINOS, n. 37.
- BENEDUZI, Luis Fernando (2005), "Conquista da terra e civilização do gentio: o fenómeno migratorio italiano no Rio Grande do Sul", *Anos Noventa*. V. 20/21, p. 271-294.
- BEHARES, Luis Ernesto (2011), "Breves noticias sobre el portugués de Uruguay". Em: Barbosa Vicente, R. et al (org.) *Cognição, gramaticalização e cultura: um diálogo sem fronteiras*. São Paulo: USP, pp 161-195
- BRACCO, Diego (2004), "Los errores charrúa y guenoaminuán", *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, v. 41, p. 117-136.
- BRENDEL, Carl (2010), *El gringo de confianza. Memorias del médico alemán Carl Brendel en el Río de la Plata, 1867-1892*. Montevideo: Moebius Editor.
- CARNEIRO, Camilo (2016), *Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Editorial Ideograf.
- CLEMENTE BATALLA, Isabel; HERNÁNDEZ NILSSON, Diego (2012), "Políticas de cooperação, integração fronteiriça, e desenvolvimento territorial na fronteira Uruguay-Brasil (2000-2012)", *Geo UERJ*, v. 24, pp. 763-792.
- DE MARSILIO, Horacio (1969), "El lenguaje de los uruguayos". *Nuestra Tierra*, n°24.
- DE OLIVEIRA LEMOS, Bruno; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo (2015). *Nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gémeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera*. En: MALLMANN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina (Orgs.) *Fronteiras e Relações Brasil-Uruguai*, Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 147-162.
- DORNEL, José (2011), "La fábrica de Don Silvio. Tabaco de Marca", *Revista Histórica Rochense*. v. IV, n. 4, p. 115-124.
- FERREIRA, Lucio (2011), "Contrabandistas. Crónicas de cargueros", *Revista Histórica Rochense*. Vol. IV, N. 4, p. 9-23.

JACOB, Raúl (1969), Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880). Montevideo: Ediciones Banda Oriental.

JUMAR, Fernando (2004), "Colonia del Sacramento y el complejo portuario rioplatense, 1716-1778". En: Silva, H. Los caminos del Mercosur: Historia económica regional. Etapa colonial. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2004, p. 163-199. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.7.7.pdf>.

LOCKHART, Washington (1967), La vida cotidiana en la colonia. Montevideo: Arca.

LUCENA, Marta Gomes (2012), A condição social fronteiriça Brasil-Uruguaí no Mercosul. Pelotas: Editora Gráfica Universitária.

LUCENA, Marta Gomes; MOREIRA, Roberto (2009), "A fronteira binacional (Brasil e Uruguaí): território e identidade social", Pampa, 5, 5, pp. 51-68.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL URUGUAY (1990), Dirección de Asuntos Limítrofes. Actas de Comité de Frontera Chuy-Chuí, Acta del 16 de octubre.

OLIVEIRA, Osvaldo Anselmo (2010), "Os protagonistas da história dos campos neutrais", Biblos, Rio Grande, 1 (1), pp. 69-80.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus (2011), "Cooperação técnica internacional: aportes teóricos", Revista Brasileira de Política Internacional, 54 (2), pp. 5-21.

PERDOMO, Jesús (2009). Bañados del Este. Violación y silencio. Montevideo: Ediciones del Sur.

PRADERI, Raúl Carlos; VIVO, Jorge Eduardo; VÁZQUEZ PRADERI, Franco (2001). Ríos, lagos y montes indígenas. Montevideo: Ediciones de la Plaza.

RIVAS, Mercedes (2014) "Buenas prácticas para el manejo extractivo sustentable de la palma Butiá (*Butia odorata* (Barb. Rodr.) Noblick) en Castillos (Rocha)". En: INIA. Valorización de frutos nativos como forma de promover el desarrollo local, Montevideo: INIA. pp. 15-23.

VARESE, José Antonio (2001). Rocha. Tierra de Aventuras. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

WENDT, Alexander (1994), "Collective Identity Formation and the International State", American Political Science Review, v. 88, n. 2, pp. 384-396.

**\* Isabel Clemente Batalla**

Profesora investigadora y coordinadora del Programa de Estudios Internacionales  
Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay  
Correo-e: [isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy](mailto:isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy)

**\*\* Diego Hernández Nilson**

Profesor investigador del Programa de Estudios Internacionales  
Coordinador del Observatorio de Política Exterior Uruguay  
Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay  
Correo-e: [diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy](mailto:diego.hernandez@cienciassociales.edu.uy)

**Fecha de recepción:** junio 2019  
**Fecha de aprobación:** julio 2019

## EL COMERCIO INFORMAL TRANSFRONTERIZO DE PRODUCTOS AGRARIOS Y SU REPERCUSIÓN EN EL SISTEMA AGROALIMENTARIO ECUATORIANO

EDGAR MANUEL AULESTIA GUERRERO \*  
EDWIN DANIEL CAPA MORA \*\*

### Resumen

Se estudian las causas del ingreso ilegal de productos agrarios hacia Ecuador, las consecuencias que ocasiona al sector agroalimentario ecuatoriano y posibles medidas que permitan mitigar la problemática. El desempleo, aranceles a la importación, devaluación monetaria de los países vecinos, la corrupción de quienes vigilan la frontera, la libre movilidad humana e informalidad existente en el país, son situaciones que incentivan a la población a dedicarse a estas actividades, perjudicando, principalmente, las recaudaciones estatales y la competitividad interna, que como efecto colateral, podría ocasionar el abandono de la agricultura y migración hacia la ciudad, mayor pobreza rural y urbana, indisponibilidad de alimentos básicos, dependencia de la importación de alimentos y sobre precios en la canasta básica de alimentos. Es necesario concientizar a quienes vigilan la frontera, autoridades estatales y a la población, con la finalidad de buscar alternativas que permitan luchar contra la problemática de manera integral.

**Palabras clave:** contrabando, frontera ecuatoriana, intercambio desigual, migración campo/ciudad, desempleo, informalidad.

*Informal cross-border trade of agricultural products and their impact on the ecuadorian agro-food system*

#### Abstract

The aim is to study the causes of the illegal entry of agricultural products into Ecuador, the consequences it causes to the Ecuadorian agri-food sector and possible measures to mitigate the problem. Unemployment, import tariffs, currency devaluation of neighboring countries, corruption of those who monitor the border, free human mobility and informality in the country, are situations that encourage the population to engage in these activities, damaging, mainly, state revenues and internal competitiveness, which as a collateral effect, could cause, the abandonment of agriculture and migration to the city, greater rural and urban poverty, unavailability of staple foods, dependence on the import of food and on prices in the basic food basket. It is necessary to raise awareness among those who monitor the border, state authorities and the population, with the aim of finding alternatives that allow for a comprehensive fight against the problem.

**Keywords:** Smuggling, Ecuadorian Border, Unequal Exchange, Rural/City Migration, Unemployment, Informality.

*Le commerce transfrontalier informel de produits agricoles et leur impact sur le système agroalimentaire équateur*

#### Résumé

L'objectif est d'étudier les causes de l'entrée illégale de produits agricoles en Équateur, ses conséquences pour le secteur agroalimentaire équatorien et les mesures possibles pour atténuer le problème. Le chômage, les tarifs d'importation, la dévaluation de la monnaie des pays voisins, la corruption de ceux qui surveillent la frontière, la libre circulation des personnes et l'informalité dans le pays sont des situations qui encouragent la population à s'engager dans ces activités, causant principalement des dommages. , les recettes publiques et la compétitivité interne, qui pourraient, en tant qu'effet collatéral, entraîner l'abandon de l'agriculture et la migration vers la ville, aggraver la pauvreté rurale et urbaine, le manque d'aliments de base, la dépendance à l'importation de produits alimentaires et aux prix du panier nourriture de base. Il est nécessaire de sensibiliser les responsables du contrôle de la frontière, des autorités des États et de la population, dans le but de trouver des solutions de rechange permettant une lutte globale contre le problème.

**Mots-clés:** contrebande, frontière équatorienne, échange inégal, migration de ville / ville, chômage, informalité.

## Introducción

**E**l sector agrícola tiene gran influencia de ámbito social y económico para el Ecuador, ya que brinda alimentos básicos para una buena nutrición, con lo cual, aporta de gran manera a la seguridad alimentaria nacional. Además, participa en su desarrollo económico con la generación de divisas y genera empleo a más de 2.000 habitantes del área rural (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca [MAGAP], 2016).

Así mismo, debido a sus características geográficas, el Ecuador se ha convertido en un gran productor y exportador de mercancías agrícolas, es así que para el 2015, se logró exportar cerca de 300 millones de cajas de banano, 10 mil toneladas de flores, 250 mil sacos (60 kg/c/u) de café y 700 mil toneladas de cacao fino de aroma, este último, pretendido en el exterior por sus formidables cualidades organolépticas para la industria chocolatera (Banco Central del Ecuador [BCE], 2016). Por tales motivos, Ecuador, mediante su política agroalimentaria, se ha propuesto reducir la pobreza extrema y fortalecer la seguridad alimentaria, basado en la producción agrícola a pequeña escala (familiar) en un periodo no mayor a 10 años (2015-2025).

No obstante, existen ciertos factores que no permiten lograr este objetivo a cabalidad, uno de ellos y que genera grandes problemas al Estado es el contrabando, que según el Diccionario de la Lengua Española [DLE] (2017), se define como “toda acción en la cual se procede o se pretende introducir mercancías, desde un Estado a otro, evadiendo los derechos tributarios a los cuales están sometidos, con lo cual, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de los países o Estados se ve afectada”.

Ruíz (2015), explica que en Ecuador existen varios sectores de gran permeabilidad para el ingreso de mercadería ilegal, uno de ellos, es el puente internacional Rumichaca, ubicado entre la frontera Tulcán (Ecuador) - Ipiales (Colombia), así mismo, se encuentra el puente internacional de la Paz, situado entre Huaquillas (Ecuador) - Aguas Verdes (Perú), la frontera San Lorenzo (Ecuador) - Nariño (Colombia) y la frontera Macará (Ecuador) - Suyo (Perú), donde se traslada ilegalmente diversos productos, entre ellos, agrícolas tales como arroz, cebolla, maíz, limón, frutas y granos, que para Soriano (2015) pueden atravesar los controles de la frontera ecuatoriana mediante tres distintas maneras: moderadamente, masivamente y/o técnicamente.

El contrabando moderado (hormiga) es el más frecuente, ya que permite transportar pequeñas cantidades de mercancías, mismas que, si no acumulan un monto establecido (10 salarios básicos unificados), los transportadores no corren ningún riesgo de ser encarcelados, en cambio, se procede a la incautación

del producto y del vehículo, además de una sanción económica al portador (Soriano, 2015). Por otra parte, el contrabando masivo ingresa ilegalmente grandes cantidades de mercancías, no obstante, el riesgo resulta mucho mayor, ya que, debido a la complejidad de ocultarlos, estos pueden ser detectados con mayor facilidad, sumado a que los transportadores al ser descubiertos pueden ser encarcelados (Carrión, 2011). Finalmente, el contrabando técnico, es aquel que procede al supuesto pago de los aranceles de la mercadería, no obstante, al revisar de manera más cautelosa se puede notar que el producto a ingresar no coincide con los pagos realizados o viceversa, sumado a que, en muchas ocasiones, estos transportadores son ayudados por comerciantes nacionales, mismos que proceden a la entrega de las facturas correspondientes, a cambio de incentivos económicos mucho menores al arancel al cual están sujetos dichos productos (Peña Cuervo, Martínez Espinosa y Peña Cuervo, 2018).

Según Vela Meléndez (2017) el repentino incremento y/o creación de algún tipo de impuesto, las notables diferencias de impuestos entre países vecinos, las frágiles sanciones para este tipo de actividades ilícitas, la falta de concientización por parte de la población sobre el impacto y peligro de estas actividades, y la sofisticación de los contrabandistas en encontrar nuevas metodologías para cruzar los controles fronterizos, resultan ser situaciones que incentivan a los pobladores para dedicarse a estas actividades.

Sin embargo, sean cuales sean las causas, estas actividades causan perjuicio notable, como por ejemplo en la competitividad, tanto productiva como comercial, resultando, por un lado, en que las personas se acostumbren a pagar poco por un producto de dudosa calidad (Muñoz Suárez, Durán Ganchoza y González Illescas, 2016). Así mismo, al haber mayor índice de informalidad y/o contrabando (que siempre van de la mano), el Estado disminuirá su capacidad de recaudación monetaria, lo que ocasionará menores plazas de empleo estatal, menor inversión pública, y por decirlo de manera general, el Estado no podrá lograr el tan anhelado desarrollo económico que proporcione la calidad de vida necesaria para sus habitantes, con lo cual, la soberanía del país se ve afectada (Observatorio Social del Estado Táchira [OSET], 2017).

Por ello, debido a que el ingreso ilegal de diversas mercancías es un problema inminente y de carácter multifactorial, que está ocasionando graves consecuencias económicas al Estado y al buen vivir de los ecuatorianos, este trabajo estudia los principales factores que motivan a los habitantes a ingresar, de manera ilegal, diversos productos agrícolas hacia el territorio ecuatoriano desde países como Colombia y Perú principalmente. Así mismo, se indaga sobre las consecuencias que esta actividad ilícita acarrea, tanto para la economía del país como para el sector

agroalimentario ecuatoriano; y por último, se explora posibles soluciones que puedan, de alguna u otra forma, aportar a la mitigación de la problemática. Para cumplir con los objetivos propuestos, se realizó un estudio exploratorio cualitativo basado en una revisión y análisis documental.

### Causas y consecuencias

Para Dorfman (2015), el ingreso ilegal de mercadería ocasiona mayores índices de desempleo en un país, ya que ahuyenta la inversión de pequeños emprendedores y el abandono de sus negocios, debido a que, al ingresar estos productos ilícitos con menores precios al mercado, sus mercancías difícilmente serán comercializadas a precios que proporcionen la rentabilidad necesaria para sostener sus negocios de manera adecuada. Por esto, Muñoz Suárez et al. (2016) consideran que la mano de obra nacional podrá acarrear graves problemas, ya que al existir poca rentabilidad en los negocios de personas dedicadas al comercio formal de productos agrícolas, los comerciantes, con la intención de seguir ejerciendo sus actividades y que estas resulten rentables económicamente, deberán tomar medidas drásticas para subsistir, como ejemplo se menciona recortes de personal, lo que aumenta, radicalmente, los índices de desempleo y pobreza en la sociedad.

Así mismo, la OSET (2017) asegura que esta actividad perjudica notablemente las finanzas y desarrollo de un Estado, ya que al perder grandes cantidades de dinero por el ingreso ilegal de productos desde otros países, se está perdiendo importantes cifras monetarias que pueden ser utilizadas para invertir en la población nacional. El Ecuador, según el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador [SENAE] (2014), está perdiendo cerca de 700 millones USD anualmente, debido al ingreso de mercadería ilegal, con lo cual, se pierde lo suficiente como para brindar empleo digno a cerca de 200.000 ecuatorianos (Ecuador pierde USD..., 2017).

Por otro lado, la devaluación monetaria es una metodología utilizada por diversos Estados, por ejemplo China, donde la intención primordial es ser más competitivos en el mercado internacional y hacer que sus productos, una vez exportados, tengan precios más "cómodos", aumentando drásticamente su potencial exportador (Encinas Ferrer, 2013). No obstante, esta metodología es imposible de utilizar para el Estado ecuatoriano, ya que, al poseer una moneda con tipo de cambio fijo (Moneda: Dólar estadounidense), le imposibilita devaluar su moneda a su beneficio, haciéndolo poco competitivo con aquellos países que poseen moneda propia como Colombia y Perú, y que pueden devaluar su moneda según su conveniencia, dando como resultado un intercambio comercial masivo, sea de carácter legal o ilegal de mercancías, desde países con mayor devaluación monetaria, hacia

aquellos países con menor devaluación monetaria (Ordeñana Rodríguez, 2011).

Por ello, para Argüello (2009), la devaluación monetaria existente en Perú y Colombia (donde 1US\$ equivale a 3,37 soles peruanos o 3.177,60 pesos colombianos para noviembre del 2018), conlleva a que muchos habitantes, nacionales y extranjeros, opten por este tipo de actividades, perjudicando así el comercio legal entre estos países, ya que al encontrarse los mismos productos, tanto en Perú como en Colombia, con precios hasta dos o tres veces menores que en Ecuador, muchos comerciantes informales prefieren ingresarlos ilegalmente, sin cancelar los aranceles obligatorios, y así, obtener mayores ganancias por estos productos.

Por otro lado, para la Cámara de Comercio de Guayaquil [CCG] (2018), las salvaguardias impuestas por el Gobierno ecuatoriano a partir de marzo del 2015 hasta abril del 2017, han tenido mucha responsabilidad sobre la problemática del contrabando, ya que con estas medidas económicas se impusieron sobretasas a la importación de varios productos, resultando en una disminución en la importación de bienes de capital, y con ello, una merma en la producción nacional no petrolera, lo que ocasionó una pérdida aproximada de 725 millones USD por cada año de vigencia de estas sobretasas presupuestarias. Así mismo, los productos de origen agrícola como arroz, cebolla, frutas, granos, entre otros, no fueron la excepción, ya que para importar este tipo de mercancías, se añadió hasta un 45% de impuestos (aproximadamente casi la mitad más de su precio normal), lo cual logró la desmotivación de muchos pequeños importadores, incentivándolos a ingresar dichos productos de manera ilegal, para así, obtener considerables beneficios económicos por estas ventas (Monteros Guerrero y Salvador Sarauz, 2015).

Además, para Álvarez (2015), las salvaguardias perjudican de gran manera las plazas de empleo, ya que, al haber mayores tasas arancelarias para la importación de ciertos productos en específico, las empresas y/o personas dedicadas a la importación, para no disminuir sus ingresos económicos, deberán aumentar el precio del producto cuando este sea lanzado al mercado. No obstante, al aumentar su precio corren el riesgo de no comercializar la cantidad suficiente de mercadería para sostener el negocio, por lo cual, el recorte de personal es la decisión más rápida y beneficiosa para lograr la permanencia de la empresa en el mercado y que ésta siga obteniendo la rentabilidad deseada, dejando sin empleo a una cantidad significativa de trabajadores, lo cual, nuevamente atenta contra la seguridad alimentaria de estas familias (Cruz Barney, 2012).

Por ello, según la OSET (2017), el desempleo resulta otra causa que motiva a las personas a dedicarse a estas actividades, ya que muchos, desilusionados por no poseer un trabajo digno y/o un sueldo seguro para

solventar el bienestar familiar, se orientan a distintas actividades ilícitas. Es así que, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), asegura que en diferentes linderos fronterizos, se puede apreciar que, por cada cien habitantes, existen siete personas desempleadas, casi el doble de la media nacional (por cada cien habitantes, cuatro son desempleados), a lo que asegura que se debe en gran medida a la informalidad y/o ingreso de mercadería de contrabando, por lo cual, muchos comerciantes formales han tenido que cerrar sus negocios y/o realizar recorte de personal, ocasionando mayores tasas de desempleo y mayor pobreza entre los pobladores, por lo cual, muchos de estos habitantes desempleados fronterizos optan por sustentarse económicamente en base al contrabando (Esmeralda tiene el..., 2018).

En otro sentido, para Martínez Cárdenas y Ramírez Mora (2010), el tema de corrupción de quienes vigilan la frontera es una situación que, aunque es ya conocida, poco o nada se ha hecho, ya que muchas veces esto permite que los “contrabandistas” sientan total seguridad y/o libertad de ingresar mercadería de manera ilegal, debido a que por incentivos económicos, muchas personas encargadas de esta regulación les permiten realizar estas actividades. Así mismo, se menciona que uno de cada diez trámites aduaneros ha sido promovido con actos de corrupción, muchas veces donde se traslada grandes cantidades de mercancías, significando grandes pérdidas financieras para el Estado y menor competitividad de los productos y/o productores nacionales que laboral al margen de la ley (Reyes Real, Palos Sosa y Martínez, 2018).

Soriano (2015), indica que la libre movilidad humana entre los linderos fronterizos de Colombia-Ecuador-Perú, debido en gran parte a la promoción turística entre estos países, resulta también una motivante que los contrabandistas aprovechan, ya que, cada año, el movimiento de entrada y salida al país, tanto de ecuatorianos como de extranjeros por ambas fronteras, superan los 6 millones de personas, por lo cual, resulta sumamente complicado requisar cada vehículo de manera cautelosa para tratar de mitigar la problemática (INEC, 2018).

Además, el mismo autor asegura que la informalidad presente en todo el territorio ecuatoriano, es una motivante para esta actividad ilícita, considerando que según el INEC (2015), en el país, cerca del 40% de sus habitantes son informales (entiéndase por informal, aquellos comerciantes que poseen negocios pero no contribuyen tributariamente al Estado) mismos que, en el mayor de los casos, resultan ser los principales intermediarios en la venta de estos productos, concluyendo que, si no existiera gente dedicada a comercializar mercancías de manera ilegal, tampoco existiría personal dedicado al ingreso de la misma (Soriano, 2015).

## Riesgos para el sector agroalimentario

Uno de los principales inconvenientes en la producción convencional de alimentos, es la deficiente fertilidad en los suelos, el ataque de plagas y enfermedades a los cultivos, cambio climático, entre otros; por lo que los productores muchas veces se ven en la obligación de depender del uso de agroquímicos para contrarrestar las posibles pérdidas que se puedan ocasionar en el proceso de producción en campo, lo cual trae consigo una serie de problemas de salud y contaminación ambiental (Musco, 2017).

No obstante, en la mayor parte de ocasiones, los agricultores (muchas veces por falta de capacitación), aplican estas sustancias sin ninguna medida de control y prevención y, además, en cantidades no recomendadas, debido a que desconocen los potenciales peligros que estos compuestos ocasionan a la salud, tanto de quienes lo aplican como de quienes lo consumen (Mora Solano, 2014), conllevando a diferentes tipos de alergias, molestias respiratorias, abortos, defectos congénitos, diversas formas de cáncer, etc. (Centro de Ecogenética y Salud Ambiental, 2012). Así mismo, esto genera mayores costos de producción y menores ingresos, con lo cual, la competencia en el comercio y subsistencia, resulta más complicado para los agricultores, y en muchos casos, la aplicación de estos agroquímicos atenta a su seguridad alimentaria (Ramírez-Muñoz, Fournier-Leiva, Ruepert y Hidalgo-Ardón, 2014).

Debido a las razones antes comentadas, la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro (Agrocalidad), ha impuesto una gran lista de compuestos agroquímicos prohibidos en Ecuador, con la intención de salvaguardar la integridad y salud de los agricultores y consumidores, para lo cual, esta agencia realiza rigurosos controles en los almacenes y predios agropecuarios del país (Agrocalidad, 2016). No obstante, se desconoce si estas medidas son igualmente rigurosas en los vecinos países, con lo cual, la seguridad de que los alimentos ingresados de manera ilegal son producidos con la inocuidad necesaria para no deteriorar la salud de los consumidores, está en duda constante (Kopper, Calderón, Schneider, Domínguez y Gutiérrez, 2009).

Así mismo, para el Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior [SIICEX] (2015), los requisitos que solicita el Estado ecuatoriano para el ingreso de diversos productos alimenticios hacia el país, son extremadamente rigurosos con la finalidad de evitar el ingreso de productos que contengan plagas cuarentenarias (alimentos vegetales) y enfermedades exóticas (alimentos animales) que comprometan, de alguna u otra forma a la producción nacional, sumado a que, cuando se evita el ingreso de este tipo de productos al país, se eleva radicalmente su demanda, por lo que se

fortalecerá la producción y con ello las plazas de empleo y emprendimiento en el país, con lo que la seguridad alimentaria y económica mejorará en los ecuatorianos (Cortés Torres, 2016).

En este mismo sentido, estas medidas impuestas por Agrocalidad en Ecuador, se debe a que el país es considerado como un espacio libre de muchas enfermedades, tanto agrícolas como pecuarias, que podrían existir en los vecinos países, como ejemplo se menciona la fiebre aftosa, enfermedad a la que la agencia realiza seguimiento y vacunación constante en todos los predios pecuarios nacionales, por lo cual, fue declarado un país libre de dicha enfermedad (Asamblea Nacional, 2017). No obstante, desde el año 2017, Colombia está en la mira de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), debido a los posibles brotes de la enfermedad que se presentaron en varios lugares de dicho país (Hallan nuevo brote..., 2018).

Así mismo, otro caso que llama mucho la atención, es el de la mosca de la fruta, siendo las más importantes etiológicamente en nuestro país, aquellas moscas del género *Anastrepha* (*froterculus*, *obliqua*, *serpentina*, *striata*, *chiclayae*, *manihoti*) y *Ceralitis capitata*, debido a las grandes pérdidas que ocasionan a frutales de mango, guayaba, almendro, guaba, nispero, café, naranja, zapote, etc., muchas de ellas ingresadas desde la frontera sur, cuando se pretendía ingresar este tipo de frutales por métodos no convencionales (Valarezo, 2011).

Por tales motivos, ingresar diversos alimentos de manera ilegal, sin pasar por la documentación, permisos y registros de calidad establecidos por el Estado ecuatoriano, resulta un peligro potencial para el sector agroalimentario ecuatoriano, añadiendo que, muchas veces al ingresar ilegalmente estas mercancías, se lo realiza en condiciones poco aptas para conservar la calidad de los alimentos, lo que posiblemente también ocasione una contaminación masiva con hongos y/o bacterias que pueden ocasionar serios problemas de intoxicación en la población que la consume (Rodríguez Torrens, Barreto, Sedrés, Bertot, Martínez y Guevara, 2015).

Por otro lado, en Ecuador, el ingreso ilegal de productos agroalimentarios resulta un enorme perjuicio para la competitividad comercial, ya que resulta sumamente complicado competir con los precios de los vecinos países (Perú y Colombia), por la devaluación monetaria explicada anteriormente (Argüello, 2009), resultando en un agravio para el trabajo campesino nacional, que se ve afectado porque los productos colombianos y peruanos, al ser más baratos y accesibles económicamente (sin importar su procedencia ni calidad), son más comerciables, resultando en que los productos ecuatorianos se quedan rezagados y al ser perecibles se deterioren rápidamente, arrojando pérdidas significativas para nuestros productores

(Contrabando afecta a..., 2017).

Es así que el clamor ciudadano se evidencia en los constantes paros que realizan los productores nacionales, quienes exigen se regule el ingreso y comercialización de este tipo de productos, ya que, como consecuencia de esto, poseen grandes problemas para comercializar sus cosechas (La cebolla está..., 2016). El arroz nacional, por ejemplo, se debe comercializar a un precio cercano a los 35,50 USD el quintal para brindar la rentabilidad necesaria y sostener de manera adecuada a los productores, no obstante, el arroz que ingresa de manera ilegal, mayormente de la frontera sur y satura los mercados de Azuay, Loja, Pichincha, Guayas y Los ríos, posee un precio cercano a los 25,00 USD el quintal en los mercados locales, mostrando evidenciables diferencias económicas, y por ello, posee mayor compra por parte de la comunidad ecuatoriana (Arroceros protestan por..., 2017).

Así mismo, se evidencia el caso de productores de cebolla, mayormente, del cantón Zapotillo (Loja), quienes aseguran están perdiendo cerca de 3.000.000 USD anualmente, debido a pérdidas por el bajo precio de este producto y/o por perecimiento del mismo, debido a que por el ingreso ilegal, existe una sobre oferta que satura el mercado de manera radical (Productores de cebolla..., 2018), sumado a que, mientras la cebolla de contrabando es comercializada a precios cercanos a los 10,00 USD el saco, los productores nacionales, para lograr la rentabilidad necesaria que cubra los costos de producción, deben comercializar su producto a un precio superior a los 25,00 USD el saco, con lo cual se evidencia diferencias significativas, y con ello la baja rentabilidad que resultan las actividades agrarias lícitas en Ecuador (Bajos precios de..., 2015).

En consecuencia de esta baja rentabilidad en las actividades campesinas nacionales, el sector agrario nacional corre el riesgo de ser abandonado, ocasionando un éxodo masivo desde el campo a la ciudad, y aumentando así los índices de pobreza, hambre y malnutrición (Rebañ, 2012); tomando en cuenta que esta migración ocasiona una sobre oferta de mano de obra en la urbe, y con ello menores plazas de empleo, con lo cual, estas familias carecerán de los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de vida (Torres Ramírez y Padilla, 2015).

Además, este abandono del sector agrario nacional ocasionará una indisponibilidad de alimentos para los ecuatorianos debido a que, al migrar nuestros campesinos hacia la urbe por la poca rentabilidad de sus siembras (menor agricultura familiar), se fortalecerá la producción de monocultivos comerciales y de exportación, mismos que atraerán mayor inversión extranjera, y con ello mayor rentabilidad para los productores empresariales, causando que la producción y la oferta de productos básicos esenciales para la correcta nutrición del núcleo familiar disminuya

(Corbelle Rico y Crecente Maseda, 2008).

En efecto, la estabilidad de la oferta de productos alimenticios será intermitente, ya que se dependerá en gran medida de las importaciones, lo cual elevará el coste de la canasta básica de alimentos, haciendo que los ecuatorianos que no cuenten con los recursos económicos necesarios para adquirir dicha canasta básica, consuman los productos que estén al alcance, sin tomar en cuenta su nivel nutricional y/o la monotonía alimenticia diaria o procedencia del producto, lo que podría ocasionar, sea a mediano o largo plazo, diversas enfermedades no transmisibles, con lo cual, la seguridad alimentaria se verá afectada en gran medida en la comunidad ecuatoriana (De Souza, Cabral de Lira, Fontbonne, De Lima Pinto y Pessoa Cesse, 2017).

### Posibles contribuciones para su mitigación

Existen varios puntos sumamente importantes que se deberán tomar en cuenta al momento de tomar decisiones para la mitigación de la problemática. Como primer punto, según la OSET (2017) antes de iniciar con la búsqueda y/o toma de decisiones por parte de las entidades encargadas, se deberá contemplar y estudiar todas las posibles causas que incentivan a los pobladores a dedicarse a estas actividades ilícitas, lo cual solo se logra atendiendo la opinión pública de los mismos y permitiéndoles la libre exposición de su perspectiva acerca de la problemática.

Así mismo, debe considerarse la gran permeabilidad existente en muchas ocasiones, por la corrupción existente en los controles fronterizos que deberían, de alguna u otra manera, evitar el ingreso de este tipo de mercancías ilegales hacia territorio ecuatoriano. Martínez Cárdenas y Ramírez Mora (2010) indican que las medidas de control deberían ser mayores para evitar los sobornos, y que los funcionarios responsables de la regulación de estas actividades realicen su trabajo de manera comprometida con su país. Para esto, es necesario capacitar constantemente y seleccionar el personal adecuado para ejercer este tipo de funciones, ya que, si se concientiza a los funcionarios públicos sobre los perjuicios que estas actividades conllevan, será mucho más complicado que éstos accedan a los cohechos, asunto que hace parte de la opinión pública, tal y como lo expresa José Otoneda Sánchez en la sección Foro de Lectores El Universo.

Por otro lado, se debe considerar, como parte del desempleo y/o baja remuneración que, en ocasiones, muchos empleadores prefieren brindar trabajo a extranjeros antes que a los ecuatorianos, debido a que los inmigrantes realizan el mismo trabajo por menor cantidad de dinero, significando mayores ganancias para el empleador, mayor explotación laboral para los extranjeros y pocas oportunidades laborales para los

ecuatorianos, por ello, el tema de contratación laboral debe ser regulado de mejor manera (Castles, 2010); sumado a que, el Estado debe cambiar de perspectiva en cuanto a la remuneración laboral, ya que, si las personas pueden obtener buenos beneficios económicos por su trabajo, habrá menor posibilidad de que éstos se dediquen a la informalidad y/o labores ilícitas, como el tráfico ilegal de mercaderías (Vite Pérez, 2014).

En otro sentido, Soriano (2015) propone dos posibles alternativas, que podrían ayudar a solucionar en gran medida a la problemática acontecida por el contrabando en el país. La primera medida que el Estado debería tomar es intensificar el control de ingreso de todo tipo de vehículos, sean estos autos, camionetas, buses, contenedores, etc., implementando controles con escáner (rayos X) en cada frontera nacional, esto, sumado a la implementación de manera urgente, de etiquetas fiscales a los productos que han sido elaborados dentro del territorio ecuatoriano, mayormente en sectores fronterizos, además de aquellos productos que han procedido a cancelar el tributo obligatorio.

Para Banegas Rivero (2017), eliminar los aranceles a las importaciones resulta una alternativa que debe aplicarse de manera urgente, ya que estas medidas muchas veces, en vez de promover el fortalecimiento de la producción interna, resulta en un aumento en el ingreso de estas mercaderías de manera ilícita, ya que, al existir una mentalidad consumista, donde lo único que importa es la cantidad que puedes adquirir sin importar la calidad del producto, siempre va a existir una demanda de este tipo de mercancías, considerando que, siempre y cuando el consumidor logre adquirir los mismos productos (sin importar su procedencia) a bajos precios, los comprará sin titubear, por lo cual, resulta necesario que se concientice a la población sobre la importancia de consumir productos nacionales y los posibles riesgos que implica consumir mercancías de contrabando.

Así mismo, para Medina Villacrés (2018), resulta necesario implementar y apoyar nuevas formas de emprendimiento, para lo cual, asegura que actividades agro y ecoturísticas resultan alternativas motivadoras para generar empleo. Entre las actividades agroturísticas, menciona que se puede iniciar con recorridos a las diferentes haciendas, fincas y plantaciones, para lo cual, es sumamente necesario invertir y financiar proyectos para fortalecer los predios agropecuarios nacionales. Así mismo, entre las actividades ecoturísticas, menciona que visitas y/o recorridos a parques y reservas naturales, ríos, lagos, lagunas, etc., resulta muy motivante para los turistas, ya que, la mayor parte de estas personas, al habitar centros urbanos con poca vegetación, añoran visitar lugares donde puedan observar flora y fauna en su estado natural, lo cual puede ser fortalecido aprovechando la enorme biodiversidad, paisajes y

puertos marítimos que posee nuestro país (Chuquizala-Kohls y Jaramillo-Moreno, 2017).

Además, resulta sumamente importante el apoyo y fortalecimiento del sector agropecuario nacional, con la intención de mejorar la productividad en los rubros agrícolas (mayormente de aquellos que son objeto de contrabando), de tal manera que se reduzcan los costos de producción y se puedan vender a precios más competitivos dentro del territorio nacional (Corbelle Rico y Crecente Maseda, 2008). Así mismo, hay que considerar que este sector resulta una alternativa motivadora para generar empleo y erradicar en cierta medida este tipo de actividades ilícitas, tomando como referencia que por cada hectárea de labor agropecuaria, se está proporcionando trabajo digno a cerca de cuatro personas en el país (sin considerar las plazas de empleo indirecto que genera), con lo cual, existirá una menor población dedicada a actividades ilícitas en el país (MAGAP, 2016).

Por último, cabe mencionar que el país ha iniciado ciertas iniciativas que pretenden mitigar la problemática del contrabando hacia territorio ecuatoriano. Como primer punto, el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE), en el año 2018 oficializó un plan de lucha contra esta problemática, aludiendo posibles soluciones como: aumentar la cantidad de unidades de control aduanero en las fronteras y la compra de equipos más sofisticados para la detección de mercancías ilegales (La aduana modernizará, 2018). Así mismo, cabe destacar que las condenas para este delito son de tres a cinco años de prisión, multas de hasta tres veces del valor de la mercadería que están tratando de ingresar y/o hasta diez salarios mínimos para los contrabandistas (Ocho artículos son..., 2017).

## Conclusiones

El comercio informal transfronterizo de mercaderías agrarias es una problemática vigente y de carácter multifactorial, que cada vez toma mayor fuerza en el Ecuador, muchas veces, incentivado por las altas cifras de desempleo y pobreza existentes en el país, a lo cual se le suma diversas medidas impuestas por el Estado para aumentar sus ingresos mediante recaudaciones tributarias (salvaguardias), la devaluación monetaria que rige en Perú y Colombia, los altos índices de corrupción que gobierna en las zonas fronterizas, la libre movilidad humana entre las vecindades de Colombia-Ecuador-Perú y los altos índices de informalidad presente en territorio ecuatoriano.

No obstante, estas actividades, aunque se escuden detrás de diversas razones, siguen siendo ilícitas y perjudiciales para el desarrollo del país, para el trabajo digno y la competitividad comercial y/o productiva de personas con bajos recursos económicos, tanto

del sector rural como urbano, y para la seguridad alimentaria de la población en general.

Así mismo, esta competitividad desleal puede perjudicar las actividades agrarias nacionales, ya que los productores, al sentir decepción de no poder comercializar sus productos a precios justos y rentables, pueden verse obligados a abandonar sus tierras agrícolas, originando una migración del sector rural y una sobrepoblación y sobreoferta de mano de obra en la urbe, con lo cual, los trabajos pueden escasear y aumentar los índices de pobreza, atentando a la seguridad económica y alimentaria de los ecuatorianos.

Además, esta migración puede ocasionar una indisponibilidad de productos alimenticios (tanto en cantidad, variedad y calidad) que aseguren una correcta nutrición de los ecuatorianos, sumado a que esta indisponibilidad puede causar que el país dependa en gran medida de las importaciones de alimentos, causando un alza en los precios de la canasta básica de alimentos, y con ello, un duro golpe a la economía de la comunidad ecuatoriana.

Por todo esto, se debe capacitar a la población en general, con la intención de hacer conciencia sobre las consecuencias que estas actividades pueden acarrear, tanto para la economía como a la salud de los consumidores, y así, tratar de crear una población más consciente y comprometida con su país y sus conciudadanos. No obstante, para lograr esto, se debe considerar como un punto importante, la opinión pública sobre las posibles causas y consecuencias, y así, buscar iniciativas y alternativas integrales que logren frenar el ingreso de mercaderías hacia territorio ecuatoriano.

Además, resulta necesario que las autoridades estatales tomen conciencia e inicien con proyectos para erradicar las altas tasas de desempleo y contratación laboral ilícita, ya que, si las personas pueden obtener una buena remuneración económica por sus labores, optarán en menor medida por incurrir en actividades ilícitas. Por ello, la inversión estatal sobre diversos emprendimientos y apoyo al sector agroproductivo y ecoturístico, resultan ser un punto fuerte que puede contribuir a la mitigación de la problemática, considerando las aptitudes agroclimáticas que posee el país que permiten en gran medida producir y conservar espacios para fortalecer estos emprendimientos.

Por último, controles más sofisticados y mayores vigilancias en la corrupción existente en las autoridades encargadas de vigilar, regular y sancionar estas actividades, resultan ser alternativas que pueden y deben ser consideradas para mitigar las actividades de contrabando; sumado a políticas estatales que permitan la importación de diversos productos hacia el país, ya que muchas veces, cuando se imponen medidas para aminorar las importaciones, estas ocasionan mayor

demanda, y por ende, un incremento en los precios de los productos, por lo cual, los consumidores, al percibir que pueden obtener los mismos productos por menores precios, sin importar su procedencia ni calidad, no titubearán al momento de adquirir productos de contrabando.

## Referencias

- AGROCALIDAD (2016), *Listado de plaguicidas prohibidos y restringidos en Ecuador*. Quito, Ecuador. Disponible en: <http://www.agrocalidad.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/plaguicidas-prohibidos-y-restringidos-en-el-ecuador1.pdf>
- ÁLVAREZ, Juan Francisco (2015, marzo 18), "¿Por qué NO a las salvaguardias?", *Economía y Finanzas Internacionales*. Pontificia Universidad Católica Del Ecuador, p. 1. Disponible en: <http://puceae.puce.edu.ec/efi/index.php/economia-internacional/12-teoria-clasica/221-por-que-no-las-salvaguardias>
- ARGÜELLO, Ricardo. (2009), "El comercio colombo-ecuatoriano: Análisis de las medidas de salvaguardia impuestas por Ecuador", *Revista de Economía Del Rosario*, 12(2), pp. 121–160.
- ARROCEROS PROTESTAN POR PROBLEMAS DE COMERCIO, (2017, octubre 20), *El Telégrafo*. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/arroceros-protestan-por-problemas-de-comercio>
- ASAMBLEA NACIONAL (2017), *Ley organica de sanidad agropecuaria*. Lexis. Quito, Ecuador. Disponible en: [http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/2017/Noviembre2017/Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria. pdf](http://servicios.agricultura.gob.ec/transparencia/2017/Noviembre2017/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Sanidad%20Agropecuaria.pdf)
- BAJOS PRECIOS DE LA CEBOLLA PERUANA AMENAZA A PRODUCTORES LOCALES (2015, octubre 19), *El Diario*. Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/370960-bajos-precios-de-la-cebolla-peruana-amenaza-a-productores-locales/>
- BANEGAS RIVERO, Roger Alejandro (2017, agosto 23), "La solución para el contrabando", *Los Tiempos*, p. 1. Disponible en: <http://www.lostiempos.com/actualidad/opinion/20170623/columna/solucion-contrabando>
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE) (2016), *Reporte de coyuntura del sector agropecuario*. Quito. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Encuestas/Coyuntura/Integradas/etc201504.pdf>
- CARRIÓN, Fernando (2011), "Economía de frontera: una atracción fatal", *Fronteras*, 1–12. Disponible en: <https://www.flaco.edu.ec/portal/files/docs/fronteras7.pdf>
- CASTLES, Stephe (2010), "Migración irregular: causas , tipos y dimensiones regionales", *Migración y Desarrollo*, 7(5), pp. 49–80.
- CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL (CCG) (2018), *El impacto de las salvaguardias sobre la producción en el Ecuador*. Guayaquil. Disponible en: [http://www.lacamara.org/ccg/Docs generales/El efecto de las salvaguardias - CCG.pdf](http://www.lacamara.org/ccg/Docs%20generales/El%20efecto%20de%20las%20salvaguardias%20-%20CCG.pdf)
- CENTRO DE ECOGENÉTICA Y SALUD AMBIENTAL (2012), *Riesgos a la salud por pesticidas en los Alimentos*. Disponible en: [https://depts.washington.edu/ceeh/downloads/FF\\_Pesticides\\_SP.pdf](https://depts.washington.edu/ceeh/downloads/FF_Pesticides_SP.pdf)
- CHUQUIZALA-KOHL, Tatiana Lissette y JARAMILLO-MORENO, Bertha Cecilia (2017), "Plan de promoción

- turística para el cantón San Lorenzo del Pailón, provincia de Esmeraldas", *Siembra*, 4(1), pp. 121–130.
- CONTRABANDO AFECTA A 6 PRODUCTOS AGRÍCOLAS, (2017, noviembre 5), *El Comercio*. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/contrabando-afectacion-productos-agricolas-ecuador.html>
- CORBELLE RICO, Eduardo y CRECENTE MASEDA, Rafael (2008), "El abandono de tierras: concepto teórico y consecuencias", *Revista Galega de Economía*, 17(2), pp. 1–15.
- CORTÉS TORRES, Iván (2016), "La Crisis Alimentaria Mundial: causas y perspectivas para su entendimiento", *Razón y Palabra*, 20(94), pp. 611–628.
- CRUZ BARNEY, Óscar. (2012), "Las salvaguardas arancelarias en tiempo de crisis", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XII, pp. 859–898.
- DE SOUZA, Nathália, CABRAL DE LIRA, Pedro Israel, FONTBONNE, Annick, DE LIMA PINTO, Fernanda Cristina y PESSOA CESSE, Eduarda Ángela (2017), "La (des) nutrición y el nuevo patrón epidemiológico en un contexto de desarrollo y desigualdades", *Ciência & Saúde Colectiva*, 22(7), pp. 2257–2266. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017227.03042017>
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA (2017), Contrabando. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=AWwtw7h>
- DORFMAN, Adriana (2015), "Contrabando: pasar es la respuesta a la existencia de una frontera, burlar es el acto simétrico al control", *Aldea Mundo*, N° 39, Año 20, pp. 33–44. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/view/8523>
- ECUADOR PIERDE USD 700 MILLONES ANUALES POR CONTRABANDO, DICE CARLOS DE LA TORRE (2017, noviembre 29) *El Comercio*. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-pierde-contrabando-ministro-finanzas.html>
- ESMERALDAS TIENE EL MAYOR DESEMPLEO EN LA FRONTERA NORTE (2018, mayo 11), *El Comercio*, Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/esmeraldas-desempleo-fronteranorte-ecuador-sucumbios.html>
- ENCINAS FERRER, Carlos (2013), "Paridad monetaria y competitividad comercial. El caso de la industria del calzado en León", *Nova Scientia*, 5(10), pp. 170–209.
- HALLAN NUEVO BROTE DE AFTOSA EN COLOMBIA (2018, octubre 1), *El Colombiano*. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/negocios/economia/hallan-nuevo-brote-de-aftosa-en-colombia-XE9413374>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (2015, julio 16), Ecuador cierra junio con un desempleo de 4,47%. *INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)*. Disponible en: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/ecuador-cierra-junio-con-un-desempleo-de-447/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) (2018), *Registro estadístico de entradas y salidas internacionales 2017*. Quito, Ecuador. Disponible en: [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Migracion/2017/Presentacion\\_Entradas\\_y\\_Salidas\\_Internacionales\\_2017.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Migracion/2017/Presentacion_Entradas_y_Salidas_Internacionales_2017.pdf)
- KOPPER, Gisella, CALDERÓN, Gloria, SCHNEIDER, Sheryl, DOMÍNGUEZ, Wilfredo y GUTIÉRREZ, Guillermo (2009), *Enfermedades transmitidas por alimentos y su impacto socioeconómico. Estudios de caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i0480s.pdf>
- LA ADUANA MODERNIZARÁ LOS SISTEMAS DE CONTROL (2018, febrero 1), *El Telégrafo*. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/la-aduana-modernizara-los-sistemas-de-control>
- LA CEBOLLA ESTÁ BARATA Y EN PROTESTA PRODUCTORES LA BOTAN EN LAS CALLES (2016, octubre 21), *El Universo*, Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/10/21/nota/5865127/cebolla-esta-barata-protesta-productores-botan-calles>
- MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique, RAMÍREZ MORA, Juan Manuel (2010), "La corrupción en la administración pública, un perverso legado colonial", *Reflexión Política*, 12(23), 68–80.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA (MAGAP) (2016). *La política agropecuaria Ecuatoriana* (Primera). Quito, Ecuador. Disponible en: <http://servicios.agricultura.gob.ec/politicas/La Política Agropecuaria al 2025 II parte.pdf>
- MEDINA VILLACRÉS, Jessica Patricia (2018), "El ecoturismo en Ecuador: actualidad y perspectiva de desarrollo", *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, pp. 1–10. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2018/ecoturismo-ecuador.html>
- MONTEROS GUERRERO, A. y SALVADOR SARAUZ, S. (2015), *Panorama agroeconómico del Ecuador: una visión del 2015*. Quito, Ecuador. Disponible en: [http://sinagap.agricultura.gob.ec/pdf/estudios\\_agroeconomicos/panorama\\_agroeconomico\\_ecuador2015.pdf](http://sinagap.agricultura.gob.ec/pdf/estudios_agroeconomicos/panorama_agroeconomico_ecuador2015.pdf)
- MORA SOLANO, Sindy. (2014), "Agroquímicos y sufrimiento ambiental: reflexiones de las ciencias sociales", *Reflexiones*, 93(1), pp. 199–206.
- MUÑOZ SUÁREZ, Manuel, DURÁN GANCHOZA, Fabiola y GONZÁLEZ ILLESCAS, Mayiya (2016), "Contrabando y su impacto en el sector textil ecuatoriano, durante el periodo 2010-2015", *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, pp. 1–13.
- MUSCIO, Luciana. (2017), "Agroquímicos en cuestión, prácticas en tensión. El uso de insumos agropecuarios y el cuidado del medioambiente en productores familiares del partido de Lobería (Buenos Aires)", *Trabajo y Sociedad*, (29), pp. 157–176.
- OTONEDA SÁNCHEZ, José (2017, December 3), Opinión en el Foro de Lectores ¿Cómo detener todo tipo de contrabando en Ecuador?, *El Universo*. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/opinion/2017/12/03/nota/6508048/como-detener-todo-tipo-contrabando-ecuador>

- OBSERVATORIO SOCIAL DEL ESTADO DE TÁCHIRA (OSET). (2017), *Impactos económicos, sociales y culturales del contrabando en el Estado de Táchira según la percepción de sus habitantes*. Disponible en: [http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/Libros\\_y\\_mas/2017/03/imp\\_econ.pdf](http://recursosbiblio.url.edu.gt/publicjlg/Libros_y_mas/2017/03/imp_econ.pdf)
- OCHO ARTÍCULOS SON LOS QUE MÁS DECOMISA LA ADUANA EN EL PAÍS (2017, julio 14), *Revista Líderes*. Disponible en: <https://www.revistalideres.ec/lideres/ocho-articulos-decomisados-aduana-importacion.html>
- ORDEÑANA RODRÍGUEZ, Xavier (2011), "El impacto de la dolarización en la economía ecuatoriana, once años después de su implementación", *Retos*, 2(1), pp. 79–85.
- PEÑA CUERVO, Juan José, MARTÍNEZ ESPINOSA, Luisa Fernanda y PEÑA CUERVO, Luis Alejandro (2018), "El delito aduanero de contrabando: Identificación de los elementos de su tipo penal en Colombia", *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores*, XXI(41), pp. 131–147.
- PRODUCTORES DE CEBOLLA EN ALERTA POR CONTRABANDO DESDE PERÚ (2018, junio 26), *El Telégrafo*. Disponible en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/productores-cebolla-contrabando-peru-ecuador>
- RAMÍREZ-MUÑOZ, Fernando, FOURNIER-LEIVA, María Luisa, RUEPERT, Clemens y HIDALGO-ARDÓN, Carlos (2014), "Uso de agroquímicos en el cultivo de papa en Pacayas, Cartago, Costa Rica", *Agronomía Mesoamericana*, 25(2), pp. 337–345.
- REBAÍ, Nasser (2012), "Del huerto a la ciudad: agricultura familiar y aprovisionamiento urbano en la sierra Ecuatoriana", *Revista Pueblos y Fronteras*, 7(14), pp. 31–47.
- REYES REAL, Oscar Bernardo, PALOS SOSA, Martha Elba y MARTÍNEZ, Ana de Dios (2018), "La fiscalización, recaudación y facilitación del comercio exterior de la aduana a partir de su modernización: un estudio de caso", *Retos de La Dirección*, 12(1), pp. 186–211.
- RODRÍGUEZ TORRENS, Heriinda, BARRETO ARGILAGOS, G., SEDRÉS CABRERA, Martha, BERTOT VALDÉS, J., MARTÍNEZ SÁEZ, S. y GUEVARA VIERA, G. (2015), "Las enfermedades transmitidas por alimentos, un problema sanitario que hereda e incrementa el nuevo milenio", *Revista Electronica de Veterinaria*, 16(8).
- RÚÍZ, Gabriela (2015, July), "Rutas fronterizas del contrabando en Ecuador", *Revista Perfil Criminológico*, pp. 1–16. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7512/2/BFLACSO-PC15.pdf>
- SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR (SENAE). (2014), *Resumen ejecutivo (enero-diciembre/2016)*. Quito, Ecuador. Disponible en: [https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/0-e-Direccion\\_Distrital\\_Huaquillas.pdf](https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/0-e-Direccion_Distrital_Huaquillas.pdf)
- SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN DE COMERCIO EXTERIOR (SIICEX) (2015), *Guía de requisitos de acceso de alimentos a Ecuador*. Lima, Perú. Disponible en: <http://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/230774758radF557D.pdf>
- SORIANO, Fabian (2015, July), "Controles aduaneros perfeccionados", *Revista Perfil Criminológico*. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7512/2/BFLACSO-PC15.pdf>
- TORRES RAMÍREZ, Mireya, y PADILLA, Juan Manuel (2015), "Pobreza rural multidimensional en Zacatecas", *Migración y Desarrollo*, 13(24), pp. 133–165.
- VALAREZO, Oswaldo. (2011), Biología y manejo de las moscas de la fruta en Manabí. *La Técnica*, 1(5), pp. 76–81.
- VELA MELÉNDEZ, Lindon (2017), *El contrabando y sus rutas en América Latina y en el Perú. Una visión desde el norte del Perú*. Disponible en: <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando.pdf?noCache=1347604621984>
- VITE PÉREZ, M. A. (2014), "Reflexiones sobre la violencia y vulnerabilidad en México", *Espiral*, XXI(61), pp. 227–258.

**\* Edgar Manuel Aulestia Guerrero**

Ingeniero Agropecuario  
Colabora en proyectos de vinculación en seguridad alimentaria y producción agropecuaria sostenible  
Departamento de Ciencias Biológicas, Biotecnología y Producción  
Universidad Técnica Particular de Loja  
Correo-e: [emaulestia@hotmail.com](mailto:emaulestia@hotmail.com)

**\*\* Edwin Daniel Capa Mora**

Doctor en Gestión y Manejo de Recursos Fitogenéticos por la Universidad Politécnica, Madrid  
Docente investigador en la Universidad Técnica Particular de Loja  
Departamento de Ciencias Biológicas, Biotecnología y Producción  
Líneas de investigación: seguridad alimentaria, producción agropecuaria sostenible y cambio climático  
Correo-e: [edcapa@utpl.edu.ec](mailto:edcapa@utpl.edu.ec)

**Fecha de recepción:** febrero 2019

**Fecha de aprobación:** abril 2019

## EL ESTANCO SALITRERO EN TARAPACÁ Y EL LIBERALISMO PERUANO: LAS INFLUENCIAS “CASTILLISTA” Y “CIVILISTA” (1844-1873)\*

SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA \*\*  
DIEGO LIZAMA GAVILÁN \*\*\*

### Resumen

*La imposición del estanco salitrero en 1873 -modelo económico conocido durante la Colonia en Perú y Chile- no solo sorprendió a los mineros de Tarapacá, sino también a quienes tenían una visión ideológica liberal, porque quienes tomaron esa decisión económica fueron liberales: los civilistas. El liderazgo del nuevo presidente Manuel Pardo y Lavalle, no solo alcanzaba a los miembros de su partido, sino también al círculo de poder de los banqueros limeños, del cual formaba parte. Su influencia ideológica se extendió hasta 1878. Este artículo busca una respuesta a esa aparente contradicción, por un lado, y, por otro, a las razones del por qué este modelo económico no se aplicó antes de 1873. La respuesta indagada en la figura del presidente Ramón Castilla Marquesado y la influencia “castillista”.*

**Palabras clave:** Estanco salitrero, liberalismo, proteccionismo, centralismo.

*The tight nitrate in Tarapaca and the peruvian liberalism: the “castillist” and “civilist” influences (1844-1873)*

#### Abstract

*The imposition of the nitrate stalled in 1873 –economic model known during the colony in Peru and Chile- not only surprised de miners of Tarapaca, but also the ones who had an ideological liberal point of view, because who took that economic decision control were liberals: the civilistas. The leadership of the new President Manuel Pardo y Lavalle not just reached the members of his party, but also the circle of bankers of Lima, of which he was a part. His ideological influence extended until 1878. This article looks for an answer to that apparent contradiction, on one side, and the reason this model was not applied before 1873. The answer looks into the figure of the president Ramón Castilla Marquesado and the “castillist” influence.*

**Keywords:** Nitrate Tight, Liberalism, Protectionism, Centralism.

*Le monopole d'État du salpêtre de Tarapacá, le libéralisme péruvien et l'influence castilliste (1844-1873)*

#### Résumé

*L'imposition du monopole d'État du salpêtre en 1873 -modèle économique connu pendant la Colonie- n'a pas seulement surpris les entrepreneurs miniers de Tarapacá, mais aussi ceux qui avaient une idéologie libérale, étant donné que ceux qui ont pris cette mesure de contrôle économique étaient libéraux: les civilistes. Le leadership du nouveau président Manuel Pardo, atteignait alors non seulement les membres de son parti, mais également le cercle des banquiers de Lima. Cet article cherche d'un côté à répondre à cette apparente contradiction, ainsi qu'à savoir pourquoi ce modèle n'a pas été appliqué avant 1873. La réponse a à voir avec la figure du président Ramón Castilla y Marquesado et l'influence du castillisme.*

**Mots-clés:** monopole d'État, libéralisme, protectionnisme, civilisme, castillisme.

\* Resultado del Proyecto Fondecyt Regular N° 1190303.

I. Introducción

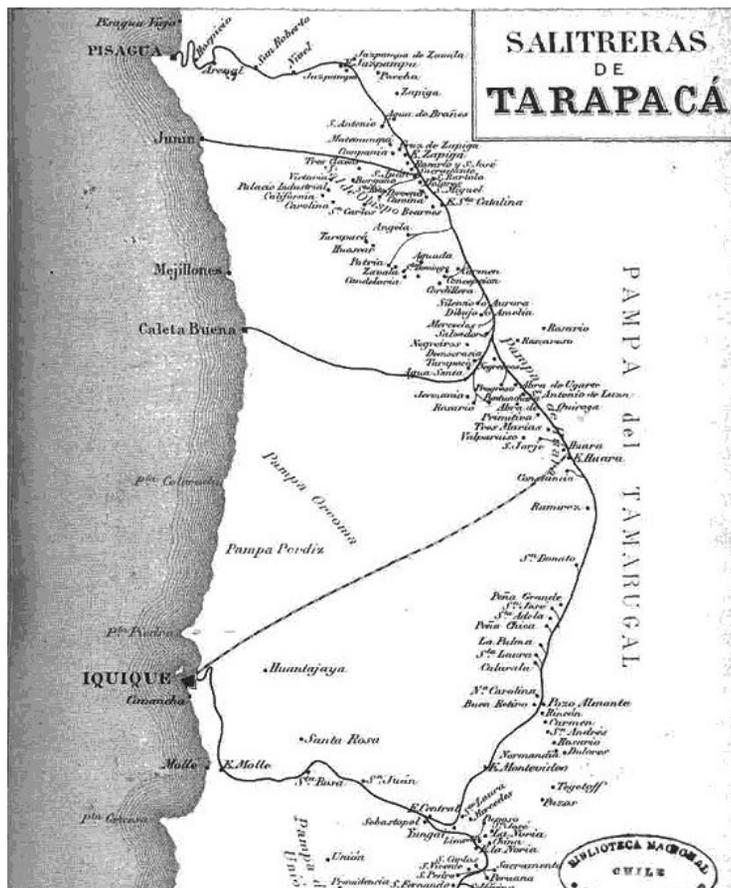
Probablemente la llegada de Ramón Castilla Marquesado al gabinete del segundo gobierno del presidente Agustín Gamarra, iniciado el 10 de julio de 1840 fue, para los mineros salitreros de Tarapacá, la oportunidad que requerían para poder competir con el guano en el mercado de los fertilizantes. Tenían todo en contra: el desierto y la carencia de agua, la localización azarosa de los mantos calichales, la distancia a los puertos y la inexistencia de caminos. Además de la falta de capital y créditos. Cesar Antonio Ugarte describe con claridad ese momento:

*Hasta 1868 la explotación del salitre no tuvo gran importancia en la vida económica nacional. Habíase iniciado desde 1830 en el departamento de Tarapacá, adquiriendo cierto desarrollo en 1836, año en que el gobierno de Santa Cruz gravó con un impuesto la exportación de este producto. Destruída la Confederación Perú-boliviana, el gobierno de Gamarra, siendo ministro de hacienda don Ramón*

*Castilla, declaró libre de derechos la extracción del salitre de Tarapacá, creyéndose por esa medida el desarrollo económico de dicho departamento. Pero la verdadera dificultad de ese desarrollo hallábase en la falta de elementos de trabajo y hasta de artículos de primera necesidad en las áridas pampas salitreras. Por eso el progreso fue lento (Ugarte, 2009: 75).*

Ramón Castilla -como tarapaqueño- no solo abolió ese impuesto a las exportaciones de salitre que alcanzaba a un 4%, sino que tomó a partir de entonces diversas medidas en beneficio de su provincia, las que se incrementaron cuando asumió el gobierno nacional en 1844 (1). Esa liberalización de impuestos a la exportación de salitre fue un acicate para los primeros salitreros de Tarapacá quienes, desde esa década, comenzaron a invertir capital en nuevas tecnologías influidas por la revolución industrial europea, como el empleo de vapor en los procesos de lixiviación del nitrato de soda. En cierta forma, la lejanía de la provincia de Tarapacá (Mapa 1), la más austral del Perú, del centro político, le benefició al estar fuera de la órbita de intereses del círculo de Lima.

Mapa1. Salitreras de Tarapacá



Fuente. Biblioteca Nacional de Chile. Archivo Nacional, sección salitre.

Posteriormente, el gobierno de José Balta, el 30 de noviembre de 1868, estableció un impuesto de exportación de cuatro centavos por quintal de nitrato de soda, siendo ministro de Hacienda el banquero Manuel Pardo y Lavalle. Sin embargo, la real amenaza para los mineros del nitrato fue cuando Pardo y Lavalle llegó al gobierno en 1872. Bajo la justificación de la crisis económica de ese año, decretó el estanco salitrero -promulgado por ley el 18 de enero de 1873-, obligando a los mineros a resistir la medida. Esa ocasión surgiría la figura de otro futuro presidente peruano y tarapaqueño: Guillermo Billinghurst Angulo, quien se transformaría en uno de los más férreos opositores a Pardo y el civilismo, en especial de la política salitrera a partir de la expropiación de esta industria a partir de 1875 (González, 2012).

El estanco peruano fue decretado el 18 de enero de 1873 y se organizó en 12 de julio de ese mismo año (2), pero tuvo una corta duración. No es nuestro interés centrarnos en ese breve periodo, sino analizar las razones, intereses y procesos que llevaron a intento de implantar un modelo y doctrina (Contreras, 2011: 14) que -tanto en Perú como en Chile- era conocido desde la Colonia, es decir, muy ajeno a la modernidad pretendida por las repúblicas decimonónicas latinoamericanas que se adscribían al liberalismo económico.

De todos modos, es interesante señalar la resistencia en bloque que los mineros del salitre realizaron al gobierno de Pardo, haciendo fracasar el estanco. Desde la Prefectura de Tarapacá le informaron y advirtieron las dificultades al ministro de Hacienda, en carta fechada 31 de julio de 1873, en la que pueden leerse estos fragmentos:

*(...) Me hará abstener de hablar a Usted de sus generalidades, el convencimiento que tengo de que el anhelo deseo que anima a Su Excelencia al establecer el Estanco, es el de servir a los bien entendidos intereses de los industriales, aunque estos le presagian un resultado negativo.*

*Por ahora me será permitido elegir los puntos principales que merecen consideración, bajo la situación nueva, delicado y especial en que están respectivamente colocados (...)*

*(...) Desearía persuadir a Usted que la obstinada resistencia de los productores a aceptar la cuota que se les asigne, hará que la repartición quede sin efecto, porque será difícil ajustarla con exactitud, sin conocer con mayor precisión la cantidad determinada que cada uno debe elaborar desde el 1º de setiembre en adelante (...)*

*(...) debo informar a Usted que es costumbre en estos negocios vender los cargamentos de Salitre anticipadamente, es decir, se mandan vender en Valparaíso diez, veinte y treinta mil quintales, según la escala del productor; entregables de la fecha en*

*que se da el aviso de efectuarse la venta en uno y hasta dos meses, y por regla general, el Salitre por elaborarse en este mes, está vendido en el mes anterior; a fin de obtener fondos para continuar el jiro.*

*La suspensión de esta costumbre es un hecho ya en vista de la imposición inmediata del Estanco, y por consiguiente cuales quiera interrupción o paralización de las negociaciones con él, atraería sobre la Provincia la calamidad más alarmante. El desorden seguiría entre el peonaje y aumentaría la gravedad de la situación (...)*

*(...) A pesar de que en el estado actual de la industria las opiniones divagan de extremo a extremo; i que la incertidumbre prevalece entre el Comercio en general en cuanto a su porvenir me atrevo a fijarlas en un objeto práctico, i me persuado que se transformaría la incertidumbre de una manera sencilla, en bases realizables.*

*(...) En cuanto al precio i manera de recibir el salitre aún no han llegado los interesados a estudiar estos puntos estimándolos como secundarios, y por ahora de poco interés. Lo propio podré decir respecto de las acciones del Banco o del 25% que en él se les ofrece (...) (Perú. Archivo General de la Nación, julio de 1873).*

Resulta evidente en esta carta la importancia de Valparaíso como plataforma comercial y bancaria para los negocios salitreros, desde donde se realizaban las operaciones de exportación no solo a Europa sino a todos los continentes del planeta. Este fue también uno de los motivos que llevaron al presidente Pardo a intervenir la economía salitrera porque estaba más vinculada a Chile que a Perú. Incluso el propio salitre era conocido como *Chilean Nitrate* o *Chilean Saltpeter*. A pesar de la advertencia de las autoridades de la Prefectura de Tarapacá:

*El gobierno expidió el decreto de 24 de agosto de 1873, insistiendo en el nombramiento de la comisión de industriales que debía encargarse de ella; pero todo fue en vano. Ni los salitreros se prestaron a fijar la cuota de elaboración de cada productor; ni el prefecto se atrevió a designarla. El estanco del salitre fracasó (Billinghurst, 1908: 61).*

Los industriales salitreros solicitaron -el 29 de agosto de 1873-, a través de la Prefectura, que se revisaran las disposiciones del decreto reglamentario del Estanco por las dificultades que tenían para las exportaciones de salitre. Frente a la insistencia gubernamental, de las consultas los industriales, liderados por la J. Gildemeister, pasaron a expresar el malestar por la medida del Estanco salitrero, según fragmentos de los archivos de la época (Perú. Archivo General de la Nación, agosto de 1873):

(...) *Los Industriales Salitreros de Tarapacá, que suscribimos ante los respetos de la Honorable Comisión permanente del Cuerpo Legislativo, por medio de la persona de nuestra confianza nos presentamos y decimos: Que en los momentos mismos en que esta Provincia alcanzaba un alto grado de progreso por el desarrollo de su única y exclusiva industria, la elaboración del salitre, se sancionó el proyecto del Estanco de ese artículo y se promulgó la ley de 18 de Enero, adicionada por la de 23 de abril del corriente año, cuyos funestos efectos se dejaron sentir en esta Provincia desde que este proyecto fue conocido y principió sus discusiones en las Cámaras, retirándose de aquí los capitales y pobladores y desapareciendo el crédito, elemento principal para el sostenimiento de la industria salitrera.*

*Los productores y vecinos de esta Provincia protestaron como no podían menos que hacerlo contra semejante ley que violaba las disposiciones de la carta fundamental del Estado y revertir los principios económicos más conocidos y triviales.*

*Esperábamos, sin embargo, los industriales que los funestos efectos de esa ley serían en los posible atenuados y modificados por el decreto de su reglamentación que correspondía al Ejecutivo, pero el Supremo Decreto de 12 de Julio último, contra el que protestó esta Provincia, ha dado un golpe más a la industria, ha falseado completamente la ley de 18 de enero reduciendo a una consignación el Estanco que aquella establecía, limitando la producción a una base inferior que la que estaba señalada por la citada ley y hasta infringiendo las disposiciones de la Constitución del Estado. No entraremos en las apreciaciones a que ese Supremo decreto da lugar y de las que se ha ocupado la prensa en general y que han arrancado en el seno de esa Honorable Comisión permanente una voz desinteresada y patriótica para representar al Ejecutivo las infracciones constitucionales que contiene el citado decreto.*

*Iquique, 9 de Setiembre de 1873.*

Entre los firmantes estaban, además de Gildemeister, Folsch y Martín, Marcos Granadinos, Juan Vernal y Castro, Virginia Loayza de Zavala, Antonio de la Fuente, Fernando López, Montero Hnos., Joaquín del Carpio, Benigno Posadas, Pedro Elguera, Genaro Canales, etc. Además de diversas compañías salitreras. Se trataba de lo la flor y nata de la sociedad tarapaqueña decimonónica. Ellos organizaron una visita al presidente Manuel Pardo, liderados por J. Gildemeister y como secretario iba G. Billinghamurst, el resultado de esta reunión no fue el esperado por los “tarapaqueños” (Dávalos, 1928).

Lo anterior fue una clara expresión de otra tensión esencial, aquella que expresa la temprana contradicción territorial entre centro-periferia al interior de un estado-

nación en América Latina. En este caso, Tarapacá era desde la perspectiva limeña un territorio al borde de la nación, que estuvo siempre en disputa con Bolivia, especialmente desde las confrontaciones entre Agustín Gamarra y José Ballivián, presidentes de Perú y Bolivia, respectivamente.

Como muy bien señala el historiador Luis Castro:

*El hecho que la provincia de Tarapacá estuviera tan alejada de los centros del poder político, provocó que la presencia del aparato estatal fuera persistentemente precaria, marcando con ello una agencialidad distante y poco comprometida con los intereses y necesidades de los tarapaqueños, lo que terminó generando un sentir reivindicativo fuertemente regionalista que puso atención de manera crítica tanto en el énfasis rentista de los gobiernos de la época como en los términos que sustentaba su pertenencia a la nación y el Estado peruano (2017a: 65).*

Los empresarios salitreros tarapaqueños serían los más decididos defensores de sus intereses regionales, especialmente después de consolidado el primer boom de 1870-1872 (Billinghurst 1889:15), que coincide con la crisis económica peruana de 1872 (Bonilla, 1985). El éxito industrial salitrero puso en alerta no solo al gobierno central peruano sino también a los círculos económicos dominantes, en particular la elite relacionada con el civilismo y el sector financiero (Mc Evoy, 1997).

Como veremos más adelante, la industria del salitre a partir precisamente de esa fecha logra obtener beneficios similares al del guano en el mercado internacional de los fertilizantes. Posiblemente, hubiese sido un caso muy excepcional que, para entonces la lejana y marginal provincial del Litoral, Tarapacá, se transformara en una “región ganadora” (Szary, 1997), con un empresariado proveniente mayoritariamente del mismo territorio, frente a la pretensión republicana a escala nacional del proyecto civilista (Mc Evoy, 1994).

Aquí nos interesa fundamentalmente explicarnos ¿por qué se recurrió al Estanco salitrero en 1873? y ¿por qué no aconteció antes de esa fecha? Considerando que, precisamente, hacia 1873 el ideal liberal estaba mucho más afianzado y, supuestamente, había llegado al gobierno de la mano de un estadista civil con un ideario republicano. En cambio, durante el largo periodo de los caudillos militares no se recurrió al control de esa industria emergente para solventar los gastos fiscales. Incluso medidas como la abolición del tributo indígena el 5 de julio de 1854, durante el segundo gobierno de Castilla, que era una de las principales fuentes de ingreso del Estado peruano (Tantaleán, 1983: 63), llevaron a pensar en el estanco salitrero.

Previo a responder esas preguntas, abordaremos brevemente lo que fue el estanco como un modelo y doctrina en Perú y en Chile (3), especialmente durante

la Colonia. Para, posteriormente, analizar el estanco salitrero peruano, en su origen y consecuencias.

## II. El estanco salitrero y el civilismo.

Carlos Contreras ha señalado que “una ley del 15 de diciembre de 1829 suprimió el impuesto de diezmos y cobos que gravara durante la época colonial; desapareció también el monopolio del azogue, insumo básico para la producción de plata y otro. Lo mismo había ocurrido con los estancos. Únicamente se mantenía el de la pólvora (quizás más por controlar sus usos militares, que por usarlo como fuente de recursos para el erario)” (Contreras, 1996: 135). Este autor ¿nos está indicando un punto de inflexión entre la colonia y la república? ¿El “estanco” quedaba en el pasado a partir de esa fecha, como una pieza del antiguo orden monárquico?

Esta forma de monopolizar la producción y venta de un producto o materia prima fue utilizada por la corona española durante las denominadas reformas borbónicas que reorganizaron el aparato estatal y fiscal. Los principales productos estancados en el siglo XVIII fueron el tabaco, carne, azúcar, sal, bebidas alcohólicas, entre otros, con la finalidad de disminuir el contrabando, controlar los precios de compraventa y aumentar los ingresos de las arcas fiscales del Estado monárquico español. Posteriormente, el estanco fue utilizado en los primeros años republicanos de varios de los nuevos países americanos, favoreciendo a ciertos grupos de comerciantes asociados a las elites políticas y a al manejo de los nuevos estados nacionales (4).

Conceptualmente, Carlos Morales Cerón entiende el estanco como una de las formas que tuvieron los estados colonialistas para tomar una función empresarial al interior de las economías sometidas y en el comercio interno, y acceder a los mayores réditos económicos posibles a través de él, ya fuese entregando a concesión el estanco a uno o más comerciantes, quienes ganaban un porcentaje de los ingresos producidos, o bien, entregando atribuciones a ciertos funcionarios públicos de instituciones coloniales, representantes del poder, que ejercieran como estancieros. En el caso del período temprano del republicanismo, se optó por lo primero, casi siempre por entregar el estanco a concesión a través de contratos comerciales (Morales Cerón, 2012).

Volviendo a Morales, este define además el estanco como una “necesidad” o “razón de Estado”, es decir, una intervención razonada y planificada del Estado en cierto sector económico o actividad comercial, con el fin de satisfacer necesidades fiscales y de control. De cierta forma, se configura entonces como un método de “impedimento económico”, y a la vez de favorecimiento, ya sea al Estado mismo o a privados, embargándose la actividad en cuestión y poniéndose en funcionamiento a partir de prácticas monopólicas legalmente constituidas. Y agrega además que “era la

forma más eficaz de cómo la autoridad tenía presencia entre la población a través de sus empleados y oficinistas, quienes difundían la imagen real a través de los productos que expedían en nombre del rey, lo mismo que su actividad administrativa. La intervención estatal surgía cuando algún tipo de actividad económica no podía prosperar en el corto tiempo y cuando las fuerzas del propio mercado eran insuficientes para impulsar su desarrollo” (Morales Cerón, 2012: 37).

Por su parte, Ileana D’Alolio define también el estanco como una estrategia que “consistía en prohibir la libre circulación de la mercancía, por medio de la concesión de venta o producción a determinadas personas o agrupaciones (...)”, y, “embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o asiento que se hace para reservar exclusivamente las ventas de mercancías o géneros, fijando los precios a que se hayan de vender” (D’Alolio, 2014: 76).

En un estudio del campo del derecho, Ricardo Pérez de Arce, refiriéndose al Estanco del Tabaco en Chile señala:

*Esta restricción comercial, por lo demás bastante exitosa, fue de uso general en América desde mediados del siglo XVIII, en una estructura de comercio monopólico a la que resultaba natural la reserva del tráfico de alguna mercadería que fuera más rentable para poder así proveer en mayor cantidad las arcas reales. Llama la atención, entonces, que una restricción comercial que había sido utilizada en el contexto del monopolio comercial volviera a aparecer en la república, sin consideración de principios de libertad de comercio u otros, aunque sí, aduciendo el interés común en la aplicación de este mecanismo, pues de él dependía el servicio de la deuda externa de Chile. (Pérez de Arce, 2013: 130).*

Aquí se menciona “el interés común” (hemos registrado también el término “el supremo peligro”) para justificar el Estanco. Sin embargo, ese “interés común”, solo abarcaba la comunidad del centro del país o, más específicamente, la ciudad de Lima. Por tanto, la tensión entre centro y periferia quedó de manifiesto con el Estanco salitrero. Entonces, ¿por qué hubo un “estanco salitrero” en una fase tardía, cuando el Estado republicano peruano ya comenzaba a estar en forma, y predominaba el pensamiento liberal?

Este Estanco pretendió tomar el control de la industria del nitrato de soda tanto en la compra al costado de la lancha como en su comercialización hacia los mercados internacionales. Prohibía la adjudicación de nuevas estacas salitreras, medida que ya había sido implementada bajo el gobierno de José Balta, por tanto, se terminaba con el cateo libre de terrenos salitrales y la entrega gratuita de los mismos, medidas que habían beneficiado a los mineros tarapaqueños que eran también los cateadores.

El estanco peruano de 1873 tuvo como justificación una profunda crisis económica al interior del sistema capitalista y de carácter internacional, donde los mercados europeos se cerraron y la sobre producción fue la norma en las industrias nacionales. La crisis económica del Perú del año 1872 estuvo relacionada a la economía del guano y al contrato Dreyfus (Bonilla, 1986; Rosario, 2012; Contreras, 2012).

El estanco peruano pretendía la compra del salitre producido en Tarapacá por parte del Estado y del grupo bancario de Lima. Una editorial del periódico iquiqueño El Comercio señala las disposiciones que entregó el Congreso para estas operaciones, agregando además una crítica al respecto:

*Conforme a las disposiciones del Congreso, el gobierno debía comprar a dos soles cuarenta centavos el quintal de salitre. No vemos de dónde sacará el ejecutivo la autorización para poner en manos de una compañía, formada por los bancos de Lima, la venta del salitre; ni mucho menos, el derecho para imponerle quince centavos a cada quintal. La ley lo facultaba para establecer el estanco y no un impuesto. Si él no se puso en práctica, no ha debido sustituirse con ninguna gabela, mucho menos desde que el gobierno supo que el artículo principió a desmejorar en su precio, cuando todavía era proyecto, el que después se hizo un odioso ukase. (Editorial... 1874, 25 de agosto).*

En lo referente a esos 15 centavos por quintal de salitre, estos correspondieron a un impuesto complementario que decretó el gobierno de Pardo, para aumentar las arcas fiscales que se habían visto mermadas por la crisis económica a nivel internacional, y por la caída de los precios del guano y del salitre. Es decir, el Estanco peruano no solo buscó monopolizar la venta del nitrato natural, sino que, además, imponer gravámenes a su producción, con lo que se beneficiaban no solo el Fisco, sino que también los banqueros limeños.

Días antes, el mismo periódico El Comercio realizó un análisis del discurso presidencial, donde Manuel Pardo justificó el Estanco y buscó posicionar y defender su proyecto frente a la opinión pública y a la esfera política peruana, señalando que el gran culpable de la caída de los precios del nitrato fue, por un lado, la sobreproducción y la oposición al estanco por parte de las compañías más grandes, y por otro, la crisis internacional que dejó a ese producto sin compradores. El periódico tarapaqueño, siempre en tono de crítica, publicó a continuación dos de los proyectos que pretendieron reemplazar y derogar el estanco: el primero, del diputado por Arica Aparicio Oviedo, quien propuso derogar la ley del estanco sustituyéndola por un impuesto de cinco centavos por quintal de salitre; y el de Constantino Duarte, quien propuso directamente derogar la ley del estanco sin reemplazo,

es decir, no gravar a la industria con ningún impuesto, con la finalidad de “reparar los males” que se habían cometido contra los industriales salitreros (Análisis del discurso... 1874, 11 de agosto)

Respecto de los daños sufridos por los industriales salitreros, y sobre todo de la posible disminución de los capitales chilenos y la pérdida en la participación del salitre peruano en la bolsa de comercio de Valparaíso, El Comercio arguyó que:

*Impracticables como son la ley de 17 de enero de 1873 y las que con ella se relacionan y habiendo dado el ensayo de la idea del estanco un resultado nada satisfactorio para el Fisco y fatalismo para la provincia de Tarapacá, su derogatoria se hace necesaria tanto a la vida propia de la industria, cuanto a nuestro crédito, comprometido en plazas extranjeras y al que no ha sido posible atender; con la preferencia con que los propietarios honrados lo hicieron en otro tiempo, en que se creían garantidos por la ley fundamental que asegura la libertad de toda industria. Y tanto como a la provincia, y aun mucho más, conviene la desaparición del estanco al capitalista extranjero, quien confiando en la libertad que en todo país civilizado encuentran los que traen su fortuna, su inteligencia y sus fuerzas para ponerlas en servicio de especulaciones lícitas, vino a nuestras playas a compartir con nosotros las tareas y penalidades de un trabajo, que si tuvo recompensas que halagaban, tuvo y tendrá inconvenientes y mortificaciones penosísimas. (Análisis del discurso... 1874, 11 de agosto).*

En su defensa, la memoria del Ministerio de Hacienda recaló contra los opositores al estanco que:

*Mientras ha habido probabilidad de que el estanco se establecería, el precio del salitre ha ido subiendo, hasta llegar a la cifra de dos soles cuarenta centavos, el más alto que ha tenido hasta hoy. A medida que el comercio se ha ido persuadiendo de que el estanco no se establecería el precio ha ido bajando hasta un sol cuarenta centavos. (Memoria del Ministerio..., 1874, 25 de agosto).*

En respuesta, el editorialista de El Comercio respondió criticando abiertamente esta postura oficial del gobierno, y acusando a los especuladores financieros:

*Esto es cierto, muy cierto; pero ¿quién no sabe cuál fue el origen de esa alza? Los especuladores con el Fisco, cuyo número crece cada día, halagados por el buen precio que el gobierno debía pagar por cada quintal; esos especuladores de primera y gran número de segunda clase, a los que deben conocer mucho los SS. Pardo y Elguera, invirtieron grandes cantidades en la compra de salitre a bajo precio, para venderlo al estanco a dos soles cuarenta centavos. No se estableció este por la resistencia universal que tuvo; fallaron los cálculos de S. E. en la hipoteca que propuso de los bonos del empréstito*

*en Europa, con el fin de proporcionarse un millón de libras de las cuales debía tomar una parte para establecer el estanco; por consiguiente, principió el descenso del precio hasta llegar a una decadencia ruinosa.*

*Todos sabemos las pérdidas que han sufrido los neófitos en el negocio, quienes, halagados por el aliciente del buen precio, compraron salitre en que después han perdido, porque no han podido colocarlo al precio que creían en ningún mercado. (Editorial..., 1874, 25 de agosto).*

En las reclamaciones en contra del estanco y las voces en su favor, hubo posiciones no sólo económicas, sino que también profundamente políticas: 1) la facción liberal que pretendió el gravamen de un impuesto al salitre lo más bajo posible, y lo mismo con el guano, para no generar una competencia que pudiese poner en peligro la industria de este último producto; 2) la posición liderada por el presidente Pardo y su gabinete, quienes defendieron, según ellos, los intereses de los productores salitreros pequeños y medianos, con la finalidad de hacer competitivo al nitrato a nivel internacional y a la vez sortear la crisis económica interna, manteniendo las condiciones favorables para el guano (5).

Resulta evidente que los pequeños y medianos salitreros tarapaqueños no eran sus grupos de referencia, porque prácticamente desaparecerán de escena a fines de la década de 1870, antes de la guerra del Pacífico. Muchos de los cuales fueron la base de la industria salitrera apoyada por el presidente, de origen tarapaqueño, Ramón Castilla Marquesado.

Las medidas del presidente Manuel Pardo generaron amplia resistencia en la provincia de Tarapacá, llevando al total fracaso del estanco, obligando al presidente Manuel Pardo a promulgar la ley de expropiación de la industria del salitre el 28 de mayo de 1875. La crítica al Estanco y a la expropiación como medidas erradas de los gobiernos peruanos de Manuel Pardo y de Mariano Ignacio Prado, fue generalizada tanto en Perú como en Chile, porque se vinculó a la implantación de un monopolio en la economía salitrera. El diseño de dicho monopolio utilizaba al Estado peruano, pero no era estatal porque el control lo tendrían particulares a través de los *Bancos Asociados* (González, 2012).

La dirigencia civilista vio en el impuesto de 60 centavos al nitrato de Tarapacá, primero, y en el Estanco salitrero, después, el flujo financiero necesario para resolver los problemas fiscales y llevar adelante el proyecto político de Manuel Pardo.

Después de fracasados el Estanco y el impuesto de 60 centavos al nitrato de Tarapacá, se promulgó la ley de expropiación de la industria salitrera:

*El salitre, se dice, es un abono abundante que hace una poderosa competencia al guano, y ocasiona la baja de su precio y la disminución de su consumo.*

*El salitre, se agrega, es la riqueza, la industria de una sola provincia, mientras que el guano es la industria y la riqueza de toda una nación -pues ceguemos las fuentes de producción del salitre para aumentar el precio y el consumo de guano- mutilemos un miembro para salvar el cuerpo- matemos una provincia para salvar a la nación. (Los nuevos proyectos..., 1874, 14 de octubre).*

Tarapacá era la más austral de las provincias del Perú y, además, se le asociaba con Chile, como veremos más adelante, incluyendo al propio presidente Ramón Castilla. El “interés común”, “el supremo peligro” o “la razón de estado”, justificaban la expropiación o, en clave heterológica (6): cortar el tejido mórbido en beneficio de todo el cuerpo social que, supuestamente, era el Perú.

Posiblemente lo más “liberal” del Estanco salitrero haya sido la participación de la banca limeña, su principal beneficiaria, cuya participación quedó de manifiesto durante el proceso de expropiación de esta industria dos años más tarde. Demostrando con ello que no se trataba de un círculo liberal doctrinario, sino pragmático.

El Estanco fue el primer paso de una expropiación de la industria salitrera de manos de pequeños industriales tarapaqueños en su mayoría -y porque los grandes industriales salitreros fueron beneficiados con sobre pago como Gildemeister o Gibbs (O'Brien, 1982:,28)- a manos limeñas, con un respaldo legal e institucional. Los bancos La Providencia, Nacional del Perú, La Asociación de los Bancos de Lima, entre otros, tuvieron el control de todo el proceso de expropiación de la industria del salitre. La desaparición de los capitales salitreros tarapaqueños peruanos (y también de capitales chilenos) de esta industria se inició con el Estanco, se implementó con la expropiación y se concretó durante la guerra del Pacífico, cuando se vendieron los certificados que habían sido entregados por el Estado peruano, cayendo mayoritariamente en manos de compañías inglesas (Sempet y Michels, 1908).

Como hemos señalado, los estancos económicos o comerciales no eran nada nuevo para cuando el Estado peruano implementó este sistema en la industria salitrera durante el siglo XIX, y a su vez, tampoco pertenecían a las prácticas económicas liberales, al contrario, respondían más bien a una política y doctrina proteccionista.

En el caso de los estados modernos de los siglos XIX y XX podríamos decir que el estanco evoluciona hacia una especie de monopolio estatal o público, fuese este concesionado a privados o no, es decir, un monopolio artificial y coercitivo, donde agentes estatales, empresas públicas o empresas mixtas (acuerdo entre el Estado y privados) intentan crear condiciones favorables para su producto o servicio, utilizando diversas herramientas

para imponerse, ya sea a través del uso de la fuerza, medios legales o jurídicos, y acuerdos con otros productores (Sullivan y Shiffrin, 2013: 159).

Como veremos, el Estanco peruano nace en un período de crisis y tiene -supuestamente- como finalidad hacer competitivo al nitrato natural, centralizando la producción y fijando los precios. Sin embargo, al tener una mirada de más larga duración, al menos hasta 1910, resulta evidente esta industria fue más competitiva cuando no respondió al control estatal ni empresarial. Las combinaciones salitreras que se iniciaron con la excusa de la crisis mundial del azúcar en 1884, fue un cartel o trust empresarial que tuvo un objetivo similar al de un estanco salitrero: controlar la venta definiendo cuotas de producción por cada industria y, a través de ese control, supuestamente, aumentar el precio de este fertilizante en el mercado mundial (González, 2013). Al parecer, la crisis peruana de 1872 fue también una buena excusa para justificar las medidas en contra de los intereses de los mineros tarapaqueños. En definitiva, la influencia de los intereses del civilismo en la toma de decisiones del Estado peruano, a partir del Estanco salitrero, marcaría la década de 1870, donde el salitre reemplazaría al guano en el ojo escrutador del círculo de Lima (Billinghurst, 1875: 33).

### III. El Estanco salitrero y el castillismo

Como un contrapunto a la figura de Manuel Pardo, el grupo de los decentes (Mc Evoy, 1997: 202), el civilismo y su proyecto político basado en el Estanco salitrero, identificamos a Ramón Castilla y su círculo, integrado por tarapaqueños, pero también por una creciente presencia de intelectuales liberales. Como lo dice que precisión Paul Gootenberg al referirse a la primera generación de librecambistas peruanos, a saber:

*Los antiguos jefes militares nacionalistas del Perú se encontraron aislados o excluidos del grupo de Castilla, más versátil y cada vez más en armonía con los asesores liberales o civiles como Mendiburu, Elías, Gálvez y Távora. Estos hombres, una verdadera cámbala liberal, prescribieron el comercio libre como una panacea para la estrechez fiscal, la integración nacional y una paz duradera. Dado que Castilla y sus cohortes eran lo más parecido que tenía el Perú a caudillos típicos de "orden y progreso" (y perdurarían hasta el movimiento civilista de la década de 1870), los liberales peruanos tomaron parte en este liberalismo "contradictorio, bastardo y desnaturalizado" que marcó la mayor parte de América Latina a mediados del siglo pasado (Gootenberg, 1988: 415).*

Por otra parte, en cierta historiografía peruana especializada se establece una interesante relación directa entre la aplicación (patriótica) del Estanco salitrero y el capital chileno (o el Estado chileno). De paso, se desliza una crítica a Ramón Castilla por

sus vínculos con Chile, tanto económicos, sociales y políticos (7) que, irían en contrario a los intereses nacionales.

Javier Tantaleán, siguiendo a Mario Samamé, señala que "aprovechando este abandono de los terrenos salitreros, el capital chileno desarrolló una sistemática labor de penetración en ellos, primero en Antofagasta y luego en Tarapacá" (2011: 239). Nuestros últimos estudios nos permiten afirmar que nunca hubo tal abandono de los terrenos, al contrario, el sacrificio de los mineros del salitre de los dos primeros tercios del siglo XIX solo tuvo por obstáculo el desierto mismo.

Resulta sorprendente también afirmación que ubica primero a Antofagasta en el orden de exploración del salitre (incluyendo a los mineros chilenos), pues el descubrimiento de salitre en Antofagasta, por José Santos Ossa, fue recién en 1866. A partir de entonces se organiza la Sociedad Exploradora del Desierto de Atacama, luego en 1869 la *Melbourne Clark y Cía.*, y, posteriormente, *The Antofagasta (Chile) and Bolivia Railway Company Limited*, (González Pizarro 2018) que fue la única empresa salitrera en dicha provincia. Por tanto, si Tantaleán y Samamé están en lo cierto, entonces los capitales chilenos habrían llegado a Tarapacá después de 1869, es decir, cuando la prohibición de adjudicación de nuevas estacas salitreras ya estaba en vigencia. Sabemos que el capital chileno estaba presente mucho antes de esa fecha en Tarapacá, por tanto, la afirmación de estos autores sobre la temporalidad es errónea.

La idea de que gravar al salitre era una medida que perjudicaba al capital chileno o a Chile, llegando a asociar incluso la participación chilena en contra de la confederación peruano-boliviana al impuesto de un 4%, que le aplicó el General Santa Cruz a la exportación salitrera de Tarapacá (Tantaleán, 2011:241), resulta tan interesante como difícil de probar. Considerando que, para 1836 (8), el salitre era más una ilusión que una realidad. Las décadas de 1830 y 1840 fueron de las "paradas salitreras" un sistema preindustrial que empleaba tecnología proveniente de la economía argentífera, especialmente de la mina de Huantajaya, que beneficiaba el caliche a muy baja escala, y recién en la década siguiente comenzaron a implantarse las primeras máquinas para la lixiviación del nitrato de soda con una escala de producción industrial (Humberstone, 1926).

Posiblemente las palabras de un testigo de la época y uno de los primeros salitreros ingleses que se instaló en Tarapacá, nos permitan comprender la inestabilidad e incertidumbre de esta industria en esa época:

*(...) desde el año precitado de 1848 hasta fines del año pasado (1859), en que se han exportado ocho millones doscientos mil quintales de salitre, -un real en quintal de ganancia daría la suma de un millón y treinta mil pesos al gremio (de salitreros), libre de deuda y no afecto al comercio por adelantos y*

*compromisos pendientes -cuya suma sería suficiente para comprar todas las posesiones agrícolas de la provincia- exceptuando las viñas de Pica. Esta suma, por enorme que sea, es mucho menor que la que el gremio debe al comercio por adelantos a cuentas de salitres, y que no sufre disminución a pesar de todos sus esfuerzos. De semejante estado de la industria, la inferencia natural que se deduce es, que no solamente no hay ganancia, sino que hay una declarada pérdida. Quien al último perderá, es fácil de concebir” (Williamson, 1860: 12). (9)*

La presencia chilena en esa época estuvo más entre los trabajadores que entre los empresarios. De hecho, los primeros salitreros extranjeros que formaron una compañía salitrera fueron George Smith, inglés, y José Sandes, español en 1852 (Billinghurst, 1889: 13), trece años después de la caída del Mariscal Santa Cruz.

Muchos mineros de la plata (especialmente de Huantajaya), como Smith, trasladaron sus capitales a la minería del salitre. La gran mayoría de los primeros salitreros de Tarapacá fueron tarapaqueños peruanos que, al parecer, desde Lima eran vistos con demasiada distancia. La presencia empresarial chilena es posible detectarla en las décadas siguientes, donde notoriamente logran penetrar a través de relaciones comerciales (incluso familiares) (10) con empresarios locales. Quizás sea más realista observar las políticas del propio Estado nacional peruano (y también del chileno) y su vínculo con el capital extranjero, para comprender el desarrollo del ciclo del salitre en Tarapacá, por ejemplo, como bien señala el historiador Roberto Hernández respecto de la casa Gibbs:

*Entre los negocios de la casa, figuró desde 1841 la exportación de guano hacia Europa, de los famosos depósitos de las islas y costas, del Perú. Antony Gibbs e Hijos llegaron a ser los agentes únicos y exclusivos del Gobierno peruano para la venta del producto; y hasta el año de 1864, en que la firma dejó la agencia, el Gobierno había recibido £ 20.000.000 por las ventas de esa substancia, que subieron a 4.000.000 de toneladas. En 1865, la firma abarcó la elaboración de salitre, materia que desde entonces ha sido el capítulo principal de sus negocios. Como después de la guerra de 1879, pasaron al dominio perpetuo de Chile las regiones salitreras que habían sido del Perú y de Bolivia, la Casa Gibbs, comprometidos sus intereses en este ramo comercial, cerró las casas establecidas en el Perú a fin de concentrarlas en Chile.*

La tensión entre Perú y Chile por el salitre estuvo en el predominio de Valparaíso y su placa bancaria en las transacciones de salitre para el mercado internacional de los fertilizantes que, a tal punto, el propio salitre extraído de la provincia peruana de Tarapacá fue conocido en el mundo como nitrato de Chile.

*Después de 1835 Valparaíso reemplazó a la peruana ciudad de Callao como el principal*

*puerto en la costa oeste de Sudamérica. Antes de 1842 Valparaíso se había convertido en el centro comercial de la industria salitrera. Muchos de los barcos que regresaban de Tarapacá se anclaban en el puerto chileno para organizar las ventas del cargamento, y a comienzos de 1870's, tres cuartos de todas las ventas de salitre se realizaban en Valparaíso (O'Brien, 1982: 8).*

De todas formas, el Estanco peruano de 1873 tuvo un impacto en la percepción de los empresarios chilenos, tal como lo relata O'Brien (1982: 22):

*La Compañía Antofagasta quedó como el único lugar prometedor en el pésimo escenario de las inversiones del salitre chileno. La empresa no sólo estaba libre del impuesto peruano y la amenaza del estanco, sino que la maquinaria y los técnicos proporcionados por Gibbs le permitieron bajos costos de producción cerca del 20% entre 1873 y 1876. En el mismo periodo, la empresa presentó ganancias anuales de 5% a 6% en su capital aportado. Mientras tanto, los efectos de la crisis se difundían e intensificaban.*

Obviamente, la ley expropiación de 1875 fue para los industriales chilenos el mayor temor que, a diferencia del Estanco, se concretó. No así para las grandes compañías como la casa Gibbs o Gildemeister, que recibieron un trato preferencial por parte del gobierno de Manuel Pardo y los Bancos Asociados.

El Estanco salitrero fue, sin duda, una estrategia para enfrentar la crisis económica que enfrentaba el Perú en 1872, es decir, “una razón de estado”, y, además, “ofrecía tres innegables ventajas para el fisco peruano: i) el monopolio estatal aseguraba el control de la oferta con el consecuente aumento en los precios; ii) establecía planes coordinados con los expendedores del guano para evitar la perjudicial competencia del salitre; iii) desplazaba a los capitalistas chilenos del control de la industria salitrera afincada en Tarapacá...” (Salinas, 2011: 360).

Sin embargo, esa medida, propia de un modelo o sistema colonial, no consideró la capacidad de movilización social regional de los propios empresarios salitreros que, desde el inicio de esta minería, se organizaron primero en gremios y, posteriormente, en sociedades anónimas, los que estaban integrados por redes familiares y de amistad compuestas fundamentalmente por tarapaqueños peruanos. Estos gremios vieron en el Estanco salitrero un golpe directo a sus intereses y en beneficio del “círculo de Lima” y no del Estado peruano.

#### IV. Conclusiones

La contradicción doctrinaria que hemos observado en este artículo respecto de las medidas tomadas por el gobierno del presidente Manuel Pardo, el círculo de banqueros que era su argolla social y económica,

su partido Civil que era su apoyo político, todos supuestamente liberales y librecambistas, la menciona una editorial de *El Nacional* de Lima del 9 de octubre de 1874, a saber:

*Cuando defendimos el Estanco, lo hicimos sacrificando un tanto nuestras convicciones liberales; pero lo hicimos, porque el patriotismo nos imponía ese sacrificio, y porque comprendimos que, en momentos de supremo peligro, era necesario emplear un remedio doloroso. (VV.AA., 1974: 18).*

Sin embargo, esa misma editorial indica que son contrarios al impuesto y, posiblemente, con mayor razón lo fueron con la expropiación. ¿Fue la “razón de Estado” (Bidet, 2006: 14) el poderoso motivo que llevó a promulgar esta Ley del Estanco?, o, ¿quizás nunca existió tal liberalismo doctrinario? (11)

Del mismo modo nos preguntábamos ¿por qué el Estanco salitrero no fue implantado antes en Perú?, considerando que, antes de 1872, es decir, previo a la llegada del civilismo al gobierno, el pensamiento liberal estaba menos arraigado -tanto en lo político como en lo económico- en ese país.

Resulta evidente la importancia de Ramón Castilla en la llegada de los liberales al gobierno, pero ello no explica totalmente haber dejado a la actividad minera empresarial del salitre libre de todo gravamen y, además, haberla incentivado a través del levantamiento de mapas y planos del territorio salitrero de Tarapacá, como los realizados por William Bollaert y George Smith (Boallert, 1975). No podemos sino suponer la existencia de un “factor Tarapacá” en las decisiones de Castilla, al tratar de beneficiar a su propio “círculo” que, por cierto, no podría pretender ninguna hegemonía a escala nacional, como sí lo pretendió el “círculo de Lima”. Aun así, la indiscutida influencia del “civilismo en la Historia republicana del Perú en el siglo XIX, tiene un espejo de comparación en la influencia del “castillismo” una década antes (Mc Evoy, 1997).

Probablemente, la creación de un Estanco salitrero “en beneficio del Estado-nación emergente”, durante el periodo “castillista” habría sido al fin y al cabo una medida esperada. Considerando, además, que, como lo afirma Carmen Mc Evoy: “para la puesta en marcha de la política unitaria castillista resultó fundamental el sustento ideológico que le proveyó el discurso, autoritario, cohesionador, de Bartolomé Herrera” (1996: 216), sacerdote que estaba lejos del ideario liberal.

Sin embargo, privilegió a los mineros de Tarapacá, no solo porque era tarapaqueño y porque allí estaba su círculo social y político (aunque haya surgido hacia 1848 una oposición tarapaqueña en contra de Castilla (Castro, 2017b: 438), sino porque tuvo una perspectiva política estatal no centralista.

Su vida política y militar quedó estampada en Tarapacá por sus seguidores: como las batallas de

Carmen Alto (17 de julio de 1844) y La Palma (5 de enero de 1855) que lucieron sus nombres en oficinas salitreras (Instituto Libertador Ramón Castilla, 1964). Castilla falleció en Tiliviche, un valle tarapaqueño, en su último intento por alcanzar una vez más el poder en Perú desde su tierra natal.

El no haber recurrido Castilla al estanco en la década de 1840 no se debió a la solidez de la economía peruana, pues como señala Dávalos y Lissón:

*“Nada hubo que ejerciera más definitiva influencia en las finanzas peruanas y que tan radicalmente hubiese salvado al Perú de la miseria, como el precio y la demanda que en Europa tuvo el guano en los años que comenzaron con el de 1845. Arruinada la minería y empobrecida y descapitalizada la agricultura, la importación no pudo ser cubierta con los pocos productos de retorno. Tal estado de cosas hubiera determinado el empobrecimiento nacional, si en situación tan crítica los cargamentos de guano consignados no hubieran salvado todo déficit y, lo que fue más importante, no hubieran dado saldos para amortizar capitales e intereses de deudas extranjeras” (Dávalos y Lissón, 1919: 23).*

El respiro que entregó el guano a las finanzas del Perú -en las décadas de 1840 hasta 1870- estuvo relacionado con el triunfo que este fertilizante tuvo sobre otros fertilizantes tradicionales, incluyendo al nitrato de soda que había iniciado antes las exportaciones. El guano dominó los mercados de Europa, especialmente de Gran Bretaña y Francia. Esta mundialización significó la presencia de Compañías consignatarias internacionales como la Casa Gibbs, que después emigrarían al salitre donde se transformó en empresa industrial, porque el salitre requirió de tecnología moderna a diferencia del guano. En cierta forma, ese posicionamiento del guano en el mercado internacional de los fertilizantes ayudó al nitrato de soda a quedar liberado de gravámenes mientras se consolidaba como una economía alternativa.

El Estanco salitrero, primero, y la expropiación de esta industria, después, no pretendieron afectar los intereses de las grandes compañías como la Casa Gibbs o la Gildemeister, que se encontraban en pleno auge hacia 1873, a diferencia de John Thomas North que aparecerá en escena después de la Guerra del Pacífico, sino a los intereses de los mineros precursores de la industria del salitre: tarapaqueños y foráneos (chilenos y otros), los mismos que habían sido beneficiados por las políticas de Ramón Castilla desde sus diversos cargos: intendente de Tarapacá, ministro de hacienda del gobierno de Gamara y como presidente de la República, en sus dos mandatos.

## Notas

1. La historiadora María Julia de Vinatea, identifica el año 1844 señalando que, Castilla "fue el caudillo que supo negociar, ya fuera con sus contrincantes, ya fuera con los franceses, que estaban tan interesados como los británicos en el salitre/guano de Tarapacá y las ventajas económicas y financieras. La victoria sobre Vivanco en Carmen Alto el 22 de julio de 1844 y la remisión de Lima pacíficamente por los caudillos Elías y Echenique marcaron la culminación de su tortuoso ascenso al poder" (2014: 199).
2. Fijaba la cantidad de salitre que el Estado peruano compraría anualmente y el pago por quintal de salitre a 2,40 soles, siempre que no bajara de un 95% de ley de nitrato.
3. Consideramos a Chile en análisis porque el ciclo del salitre está indisolublemente relacionado con este país. Además, el Estado chileno se decidió por una medida contraria al estanco y a la expropiación de esta industria, es decir, aplicó un impuesto a las exportaciones de salitre y yodo y dejó en manos de los empresarios salitreros el control y destino de esta industria.
4. Sobre estancos coloniales en diferentes partes del continente americano, ver: Muñoz, Jorge Luján. "El establecimiento del Estanco del Tabaco en el Reino de Guatemala." *Mesoamérica* 22.41 (2001): 99.; Laviana Cuetos, María Luisa. "El estanco del tabaco en Guayaquil." *Temas Americanistas*, 5, 68-105 (1985).; Dupuy, Andrea. "El estanco de carne y su crisis en Buenos Aires colonial desde una visión comparativa." *Revista Brasileira de História* 30.60 (2010): 211-231.; Solbes Ferri, Sergio. "Abastecimiento y distribución de tabacos en el marco del estanco general español (siglos XVII y XVIII)." (2007).; D'Alolio Sánchez, Ileana. "El estanco de aguardiente en Costa Rica: formación de Estado y política fiscal (1821-1837)." *Revista de Historia* 69 (2014): 75-98.; Villalobos, Sergio, and Rafael Sagredo. *Los estancos en Chile*. Fiscalía Nacional Económica, 2004.; Quiroz, Enriqueta. "Del estanco a la libertad: el sistema de la venta de carne en la ciudad de México (1700-1812)." *Mercaderes, comercio y consulados de Nueva España en el siglo XVIII*. Instituto Mora, 2003.; Díaz Hernández, Magdalena. "Contrabandistas Tabaqueros En La Región De Veracruz (1765-1807). El Sistema Alternativo Al Estanco Del Tabaco", *Chronica Nova* 34 (2008): 199-217.; González Sandoval, Magda Leticia. "El estanco de bebidas embriagantes en Guatemala: 1753-1860." *Licenciatura thesis*, Universidad del Valle de Guatemala (1990).
5. Se buscó incluso, recurriendo al sabio italiano Raimondi, la creación de un producto nuevo que combinara el guano con el salitre (2003).
6. Nos referimos al enfoque teórico de George Bataille (ver: Arozamena, Alejandro, "Escalaborne. Jaculatorias místicas a favor (y en contra) del Arte y la Literatura, *Revista de Filosofía Eikasia* N° 55, 49-71, 2014, pp. 56).
7. Castilla no solo tuvo un importante protagonismo (junto a otro tarapaqueño que llegó a lo más alto del Estado peruano: el mariscal José Antonio Gutiérrez de la Fuente) en la guerra en contra

de la Confederación del Mariscal Santa Cruz, combatiendo bajo las órdenes del General Bulnes en la batalla de Yungay, sino que se educó en la ciudad de Concepción y tuvo en esa zona importantes negocios relacionados con el carbón.

8. Santa Cruz toma el poder después de la batalla Socabaya del 17 de enero de 1836 y lo pierde en Yungay el 20 de enero de 1839.
9. Juan Williamson vendió sus propiedades salitreras a los financistas Tomás y Ángel Custodio Gallo y éstos, a su vez, a la Compañía Alianza, que estuvo relacionada con la *Casa Gibbs*.
10. Por ejemplo, el caso de la oficina salitrera Nueva Carolina de Fernando López Jofré.
11. Haciendo un salto temporal, solo con propósito comparativo, nos preguntamos: ¿También durante la gran crisis de la década de 1930 las autoridades chilenas de la época consideraron que estaban frente a un supremo peligro y, por lo mismo, estuvieron dispuestos a sacrificar sus convicciones liberales? A través de la Ley 5.350, el Estado chileno creó la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile en 1934.

## Referencias

- ANÁLISIS DEL DISCURSO DEL PRESIDENTE MANUEL PARDO, *El Comercio*. Iquique, 11 de agosto de 1874.
- AROZAMENA, A. (2014), "Escalaborne. Jaculatorias místicas a favor (y en contra) del Arte y la Literatura. *Revista de Filosofía Eikasia* N° 55, pp. 49-71.
- BIDET, J. (2006), "Foucault y el liberalismo. Racionalidad, revolución, resistencia". *Nueva Época* N° 52, Año 19.
- BILLINGHURST, G. (1875), *Rápida Ojeada sobre la Cuestión Salitre*, Imprenta del Mercurio, Valparaíso.
- (1889), *Los capitales salitreros de Tarapacá*, Imprenta de El Progreso, Santiago.
- (1908), *Legislación sobre salitre y bórax en Tarapacá*, Imprenta Cervantes, Santiago.
- BOLLAERT, W. (1975), "Descripción de la provincia de Tarapacá". *Revista Norte Grande* N° 3-4, Vol. I., pp. 459-479.
- BONILLA, H. (1980), *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la Guerra*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- (1986), *Las crisis económicas en la historia del Perú*, Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social, Lima.
- (1985), *La crisis de 1872*, Documentos de Trabajo N° 64, PUCP.
- CASTRO, L. (2017a), "Demanda de Ciudadanía, construcción de nación y rentismo minero: los planteamientos regionalistas de los habitantes de la provincia peruana de Tarapacá (1827-1874)". *Temas Americanistas* N° 39, pp. 37-66.
- (2017b), "Las balas del niño Dios: la batalla de Tarapacá y la formación de la nación en el extremo sur del Perú". *Historia Unisinos* N° 21, Vol. 3, pp. 426-443.
- CONTRERAS, C. (1996), "Estructura tributaria peruana durante la era del guano". *Bull. Inst. Études andines* N° 25, Vol. I, pp. 125-150.
- CONTRERAS, C. editor (2011), *Compendio de Historia Económica del Perú, Tomo 4, Economía de la primera centuria independiente*, IEP Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- CONTRERAS, C. (2012), *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre*. Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima.
- D'ALOLIO SÁNCHEZ, I. (2014), "El estanco de aguardiente en Costa Rica: formación de Estado y política fiscal (1821-1837)". *Revista de Historia* 69.3, pp. 75-98.
- DÁVALOS y LISSÓN, P. (1926), "La primera centuria Perú. Tomo IV. Causas geográficas, políticas y económicas que han detenido el proceso moral y material de Perú en el primer

- siglo de su vida independiente", *Imprenta y Librería Gil*, Lima.
- (1928), *Leguía (1875-1899). Contribución al estudio de la Historia contemporánea de la América Latina*, Editorial Montaner y Simón, Barcelona.
- DE VINATEA, M.J. (2014), "Las aboliciones de la esclavitud en Iberoamérica: el caso peruano (1812-1854)". *Revista de Historia de la Educación Latinoamericana* N° 16, pp. 187-204.
- EDITORIAL, *El Comercio*. 25 de agosto de 1874.
- GONZÁLEZ MIRANDA, S. (2012), "La resistencia de los tarapaqueños al monopolio salitrero peruano durante el gobierno de Manuel Pardo, desde el estanco a la expropiación (1872-1876)". *Chungará* N° 44, Vol. 1, pp. 101-114.
- (2014), "Las inflexiones de inicio y término del ciclo de expansión del salitre (1872-1919): Una crítica al nacionalismo metodológico". *Diálogo andino* 45, pp. 39-49
- (2015), "Normalización" de la crisis y posición estratégica empresarial durante la expansión de la economía del salitre". *Polis Revista Latinoamericana* N° 40, pp. 397-419.
- (2013), "Las combinaciones salitreras: el surgimiento del empresariado del nitrato en Chile (1884-1910)". *Diálogo Andino* N° 42, pp. 41-56.
- GONZÁLEZ, S., CALDERÓN, R. Y ARTAZA, P. (2016), "El fin del ciclo de expansión del salitre en Chile: la inflexión de 1919 como crisis estructural", *Revista de Historia Industrial* N° 25, Vol. 65, pp. 83-110.
- GONZÁLEZ PIZARRO, J. A. (2018), "La Compañía de Salitres de Antofagasta, Chile. El desafío de su modernización empresarial e innovación estratégica". *Revista Estudios Atacameños* N° 60, pp. 133-159.
- GOOTENBERG, P. (1988), "Los liberales asediados: la fracasada primera generación de librecambistas en el Perú, 1820-1850". *Revista Andina* N° 2, año 6, pp. 403-435.
- HERNÁNDEZ, R. (1927), *Valparaíso en 1827. Una reseña histórica local con motivo del centenario de El Mercurio*, Imprenta Victoria, Valparaíso.
- HUMBERSTONE, J. T. (1926), "Historia de la técnica salitrera en Chile", en Darío Urzúa (compilación), *Semana del Salitre. Organizada por la Academia de Ciencias Económicas*. Imprenta y Litografía La Ilustración, Santiago, pp. 121-123.
- INSTITUTO LIBERTADOR RAMÓN CASTILLA (1964), *Castilla Estadista y Soldado. Antología*, Editorial Ausonia, Lima.
- KAEMPPFER, E. (1914), *La industria del salitre y el yodo*, Imprenta Cervantes, Santiago.
- LOS NUEVOS PROYECTOS DE LEY SOBRE SALITRE Ó SEA EL "DELENDIA EST" DE LA PROVINCIA DE TARAPACÁ, *Diario La Patria de Lima*. 14 de octubre de 1874.
- MC EVOY, C. (1997), *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*, Fondo Editorial PUCP, Lima.
- (1996), "El legado castillista". *Histórica* N° 2, Vol. XX, diciembre, pp. 211-241.
- (1994), *Un Proyecto Nacional en el Siglo XIX. Manuel Pardo y su Visión del Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- MEMORIA DEL MINISTERIO DE HACIENDA, *El Comercio*. Iquique, 25 de agosto de 1874.
- MORALES CERÓN, C. (2012), "Mercantilismo y crecimiento económico en el virreinato del Perú. El Estanco del Tabaco 1750-1800". *Investigaciones sociales* N° 16, Vol. 28, pp. 35-47.
- O'BRIEN, T. (1982), *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition, 1870-1891*, New York University Press.
- PÉREZ DE ARCE, R. (2013), "La libertad de comercio y el monopolio comercial: los principios y normas constitucionales en el tránsito hacia la república y las proclamas de independencia", *Revista de Derecho* N° 19, 115-133.
- PERÚ. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, ARCHIVO DE HACIENDA, *Expedientes Oficiales, Volumen Prefectura de Tarapacá*, Volumen O.L. 514-1914-2056, Fojas 10 páginas, 31/07/1873.
- *Expedientes Oficiales, Volumen Prefectura de Tarapacá*, Volumen O.L. 514-1914-2056, Fojas 2008 (5 páginas), Fecha 29/08/1873.
- RAIMONDI, A. (2003), *Informes y Polémicas sobre el Guano y el Salitre (Perú 1854-1877)*, Universidad Mayor de San Marcos, Lima.
- ROSARIO, E. (2012), "Parlamento y Salitre. Políticas de Estado antes de la "Guerra del Pacífico" (1875-1879)". *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras* N° 17, Vol. 2, pp.282-301.
- SEMPET, E. y MICHELS, E. (1908), *La industria del salitre en Chile*, Imprenta y Litografía Barcelona, Santiago.
- UGARTE, C. A. (2019), *Bosquejo de la historia económica del Perú*, Banco Central de Reserva del Perú, Lima. (Primera edición es de 1926, Imprenta Cabieses, Lima).
- SALINAS, A. (2011), "Las finanzas públicas entre 1821 y 1930", en: Contreras, Carlos (editor), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo IV*, Banco Central de Reservas del Perú – Instituto de Estudios Peruanos IEP, Lima, pp. 330-402.
- SULLIVAN, A. y SHIFFRIN S. (2003), *Economics: Principles in action. Upper Saddle River*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- SZARY, A.L. (1997), "Regiones ganadoras y regiones perdedoras en el retorno de la democracia en Chile: poderes locales y desequilibrios territoriales". *EURE* Vol. XXIII, N° 70, pp. 59-79.
- TANTALEÁN, J. (1983), "Políticas, técnicas e instrumentos económicos del estado. Perú, 1821-1879". *Revista Economía PUCP* Vol VI N° 11-12, pp. 47-112.
- (2011), *La gobernabilidad y el levantamiento guanero. Desarrollo, crisis y guerra con Chile*, Instituto de Estudios Peruanos IEP, Lima.
- VARIOS AUTORES (1874), *Huano y salitre. Publicaciones hechas por la prensa en defensa de los legítimos intereses de la industria salitrera*, Imprenta de El Nacional, Lima.
- WILLIAMSON, J. (1860), *Observaciones sobre la industria de la provincia de Tarapacá*, Tipografía de Mariano Gómez y C°, Callao.

## \* Sergio González Miranda

Sociólogo, Universidad de Chile. Magister Desarrollo Urbano Regional. Pontificia Universidad Católica  
 Postgraduado en Ciencias Sociales FLACSO-Chile  
 Doctor en Educación. Univesidad Academia de Humanismo Cristiano  
 Doctor en Estudios Americanos, mención en Relaciones Internacionales. Universidad de Santiago  
 Profesor titular e investigador Instituto de Alta Investigación. Universidad de Tarapacá  
 Correo-e: pampino50@gmail.com

## \*\* Diego Lizama Gavilán

Licenciado en Historia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano  
 Magister (c) en Historia, Universidad de Chile  
 Correo-e: diegolizama1@gmail.com

Fecha de recepción: agosto 2019  
 Fecha de aceptación: septiembre 2019

## THE SPECIFICATION OF A MODEL FOR THE STUDY OF ACCULTURATION, MULTICULTURALISM AND INTERCULTURALITY ABOUT ENTREPRENEURIAL MIGRATORY FLOWS, STATED IN THE LITERATURE 2007 - 2019

CRUZ GARCÍA-LIRIOS \*

### Abstract

The objectives of this study were to explore the relationships between categories around the undertaking of migratory flows in order to specify a model for their systematic study. A documentary, exploratory and transversal study was carried out with an intentional selection of sources indexed to international repositories: Dialnet, Latindex and Redalyc, considering the publication period from 2007 to 2019, as well as the search for keywords. A relationship structure was observed between three preponderant categories in the literature: acculturation, multiculturalism and interculturalism in which significant differences were established with respect to selected extracts from the consulted literature. However, there was no appreciable collaborative and consensual learning among the judges who evaluated the marks in three qualification rounds, although the design of the research limits the findings to the informative sample. These results demonstrate the specification of a model in order to establish differences between the categories and anticipate exclusion or inclusion scenarios between migratory flows and native communities, as well as the relevance of entrepreneurship in the local development of both groups.

**Palabras clave:** Migration, Entrepreneurship, Development, Setting, Acculturation, Multiculturalism, Interculturality.

La especificación de un modelo para el estudio de la aculturación, multiculturalidad e interculturalidad en los flujos migratorios empresariales, reportado en la literatura 2007- 2019

#### Resumen

La exploración de las relaciones entre categorías asociadas a la migración, con la finalidad de especificar un modelo para el estudio del fenómeno, fue el objetivo del presente trabajo. Se realizó un estudio documental, exploratorio y transversal con una selección intencional de fuentes indexadas a repositorios internacionales: Dialnet, Latindex y Redalyc, considerando el periodo de publicación de 2007 a 2019, así como la búsqueda por palabras clave. Se observó una estructura de relación entre tres categorías preponderantes en la literatura: aculturación, multiculturalismo e interculturalismo en el que se han establecido diferencias significativas, pero no hubo un aprendizaje consensual y colaborativo apreciable entre los jueces que evaluaron las calificaciones en tres rondas, aunue el diseño de la investigación limita los resultados de la muestra informativa. Estos resultados demuestran la especificación de un modelo para establecer las diferencias entre las categorías y la anticipación de la exclusión e inclusión de la migración y las comunidades nativas, así como la relevancia del espíritu empresarial en el desarrollo local de ambos grupos.

**Keywords:** migración, emprendimiento, desarrollo, ambientación, aculturación, multiculturalismo, interculturalismo.

La spécification d'un modèle pour l'étude de l'acculturation, du multiculturalisme et de l'interculturalisme rapporté dans la littérature 2007- 2019

#### Résumé

L'exploration des relations entre les catégories associées à la migration afin de spécifier un modèle pour l'étude du phénomène était l'objectif de ce travail. Une étude documentaire, exploratoire et transversale a été réalisée avec une sélection intentionnelle de sources indexées sur des référentiels internationaux; Dialnet, Latindex et Redalyc, compte tenu de la période de publication de 2007 à 2019, ainsi que de la recherche de mots-clés. Une structure relationnelle a été observée entre trois catégories prépondérantes dans la littérature; acculturation, multiculturalisme et interculturalisme dans lesquels des différences significatives ont été établies, mais aucun apprentissage consensuel et collaboratif appréciable n'a été trouvé parmi les juges. Ces résultats démontrent la spécification d'un modèle permettant d'établir les différences entre les catégories et l'anticipation de l'exclusion et l'inclusion des migrations et des communautés autochtones, ainsi que de la pertinence de l'esprit d'entreprise dans le développement local des deux groupes.

**Mots-clés:** Migration, entrepreneuriat, développement, établissement, acculturation, multiculturalisme, interculturalisme.

## Introduction

**R**oughly, migratory flows allude to a process of passage, stay and return that has been explained by three epistemic foundations: a) acculturation; B) selectivity and c) identity. It is a multidimensional process in which each phase and each dimension unveils the differences between governors and governed in terms of sustainable, human and local development policies, and mainly explains the asymmetries between migratory flows and native spheres (García, 2019).

The concept of migration is multidimensional, but the studies related to migrant cultures with respect to native cultures have focused on a generalizing concept of rupture, crossing, stay and return in the economic and occupational order. Many occupational studies, emphasizing dependence, conformity, and obedience of migrant cultures with respect to native culture, are destined for human, local and regional development only with migrant cooperation in services or agroindustrial activities (Sánchez, Juárez, Bustos and García, 2018). The phenomenon of migration has been approached from an ethnocentric, polyculture or multicultural approach, focusing on the adjustment of migrant cultures with respect to the laws, values, and norms of native cultures (Cruz, 2014). In that sense, substantial justice from multiculturalism is the integration of social justice and cultural justice, or, the concatenation of economic, political and social rights with respect to cultural differences and self-determination.

From these approaches, migration has been understood as a process of acculturation, assimilation, adaptation, and selectivity of talents with respect to an internal labor market that demands the environment and the capacities required to carry out local development, through the distribution of the labor force in strategic sectors such as agro-industry or services. The selectivity of talents that moved from emerging to developed countries is only possible in the cases of the so-called economy 4.0 (González and Iglesias, 2015).

This is because the perspectives of migration have considered the native cultures as active and vital in the development process whereas migrant cultures are passive or collaborative in the endogenous development of native cultures, coupled with substance justice, as antecedent of interculturalism, the concepts of impartiality such as granting rights to minorities, self-government or political and legal autonomy, polyethics or equality dissemination guarantees among members of a group, as well as the specificity and cultural legitimacy embodied in dialogue, negotiation and co-responsibility subscribe to the construction of a new model for the

study of migrant cultures in relation to native cultures (Cruz, 2014: 255).

In this sense, the notion of social justice was linked to the consequences of immigration as it warned about asymmetries in terms of rights and obligations, opportunities and capabilities, as well as between commitments and responsibilities between migrant cultures and native cultures (Tena, 2010).

Well, the study of migratory flows no longer as passive entities and dependent on native cultures gestate in the work of entrepreneurship and innovation that distinguish this new wave of its predecessors focused on compliance and obedience, now observed at migration as active and innovative entities. These are migratory flows with civic virtues oriented towards a sense of identity and belonging to a universal community, observed by their degree of empathy, commitment, altruism, solidarity, satisfaction and happiness (Tena 2010).

The theoretical, conceptual, empirical and hypothetical frameworks with respect to entrepreneurial migratory flows are grouped into 1) acculturation, assimilation, and adaptation; 2) selectivity and human capital; 3) identity, spheres, networks, and multi and intercultural flows.

The acultural, assimilative or adaptive perspective distinguishes migrants and natives not only from the place of origin, its uses, and customs but also its objectives, tasks, and goals. It is a logic of profit and utility as a preponderant and determining factor of the relations between migratory and native flows. In this sense, development policies with such an approach highlight the achievements and scope of programs based on sustainable rather than human or local development, since it is assumed that the labor market will generate and disseminate the bases for establishing the quality of life and subjective well-being related to health, education, and employment. These are sector programs and strategies in which support and incentives, as well as financing, are aimed at containing migratory flows according to the needs of the labor market (Carreón, 2013).

In this way, entrepreneurial migrant flows are circumscribed to the inclusion and social protection policies that the receiving State implements in order to promote development in the economy of industrial production and services. Migrants are considered a skilled and specialized workforce, a fundamental part of the gearing of the productive and service sectors. It is assumed that the State must protect the interests of the natives by postponing the stay of migrants and encouraging their abilities; knowledge, and skills from and with the corresponding occupational health (Sánchez, Quintero, Sánchez, Fierro and García, 2017).

The selectivity approach considers that the development will be gestated from the policies of business promotion and market opening. Regionalism and multilateralism are essential to encourage sustained development and, immediately, human and local development. The aim is to promote policies for evaluation, accreditation, and certification of the quality of the processes and achievements of institutions and organizations sponsored by business development policies, as well as market-opening policies. In this process of selectivity, migratory flows are evaluated by their degree of intellectual capital in relation to the requirements of the labor market (Carreón, 2016).

The undertaking of migratory flows is considered as a phase or instance subsequent to the implementation of business promotion policies, but above all, as a result of health, educational and labor policies with emphasis on the evaluation, accreditation, and certification of objectives, tasks and goals both institutional and organizational, since, it is precisely in these instances where the asymmetries between natives and migrants are resolved in favor of sustainable, human and local development. It is considered that the selection of the best talents, intellectual capitals, skills, and knowledge will build a culture of entrepreneurship, innovation, and success (García, Carreón, Hernández and Bustos, 2016).

The paradigm of identity, unlike acculturation and selectivity, warns that the asymmetries between migrants and natives are due to the establishment of spheres, networks and flows since migrants establish relations of empathy and commitment by virtue of their abilities and the natives are organized rather in terms of a culture of domination. Among other differences, the migrant customs and practices are oriented and tolerated by the natives from their consensual diversity, which means, the migrants are considered as different in their traditions, but at the same time, indispensable for the development of the country. A receiver as the economy that expels those (Carreón, Hernández and Quintero, 2016).

Therefore, the policies implemented from this approach recognize the differences between migrants and natives that will determine sustained, human and local development. That is to say, programs and strategies do not seek to dilute asymmetries, but to increase them in favor of the recognition, admiration, and respect of personal attributes, organizational innovations, state integrality and national competitive advantages (Carreón, Hernández, Bustos and García, 2017).

This is how development policies are properly structured based on differences between migrants and natives, but the approach distances and approaches groups according to programs and strategies implemented at different levels: sustainable, human and local (Rodríguez, 2010).

From the theoretical point of view, the study of migration supposes, without a doubt, the establishment of an agenda, which from a thorough review of the literature (that is, the state of the art, the state of the question or of the state of knowledge), alluding to the issue of migration. In effect, starting from an epistemological criterion, two major groups of theoretical discussion approaches are established (Carreón, Morales, Rivera and García, 2014).

Since it was about social work, it was thought to privilege the "intervention"; however, the concept of intervention has been questioned and even replaced by the term of intercession. Indeed, in the past with the Benefactor State, social work would have to contribute to economic and social development. Instead, now paradoxically, with neoliberalism in between, society comes to participate more; however, the work of social work is to promote dialogue, management, and evaluation. In other words: intercession, mediation between the State and organizations. Social work will intercede in the communication of the different actors of civil society. This is your future (García et al., 2016).

Entrepreneurship consists of empowering opportunities (including the generation of their own opportunities); as well as optimize resources and strengthen capacities (García, 2018). Entrepreneurship is also a historical process in which levels of development are reflected according to migratory flows. Therefore, the learning of entrepreneurship is, undoubtedly, an indicator of development.

In this sense, social work has generated models for the study of entrepreneurship, understood as learning from actors involved in the journey and stay with an entrepreneurial culture so that, upon return, with the use of certain capital, learning, the knowledge and skills, favorably affect, in this case, in the commercialization of a product (organic coffee).

Studies related to knowledge networks, also known as neural networks, have established associations between different variables, such as beliefs, attitudes, intentions, and behaviors; in order to demonstrate a node learning (group) with respect to a neuron (or network system).

In the case of migratory flows [Exit (expulsion)  $\Rightarrow$  Crossing (travel)  $\Rightarrow$  Stay (residence-work)  $\Rightarrow$  Return (return to the place of origin)] is possible to note the degree of entrepreneurship, if they are considered as nodes in a particular network of migrants returning to their place of origin, provided with resources, skills, knowledge and expertise; all this oriented to investment in the local economy (Campillo, 2012).

However, studies of migratory flows have focused their interest on the dominant native cultures by proposing laws, values, and norms

are ethnocentric, polycultural or multicultural, although they limit the entrepreneurial capacities of migratory flows, they can adapt, assimilate the dominant lifestyles and be selected according to their skills and knowledge to achieve their insertion in society (Albert, Espinar and Hernández, 2010).

Precisely, the objective of this work was to explore the relationships between the categories of acculturation, multiculturalism and interculturalism reported in the literature from 2007 to 2019 in repositories such as; Dialnet, Latindex, and Redalyc in order to specify a model for the study of the phenomenon in endogenous development with local entrepreneurship.

## Method

A documentary, exploratory and transversal study was carried out. A non-probabilistic selection of sources indexed to Dialnet, Latindex and Redalyc was made, considering the period of publication from 1999 to 2017, as well as the key words: “migration”, “entrepreneurship”, “inclusion”, “development” and “networks”.

An array of content analysis in order to set the agenda, axes and discussion topics related to migration was used. The matrix includes the coding, weighting of judges' evaluations around the revised information (see Table 1).

The coding was established by judges who evaluated the findings matrix (see Table 1A in the annex) based on criteria such as 0 = vertical exclusion,

1 = horizontal exclusion, 2 = vertical inclusion and 3 = horizontal inclusion.

For example: the information related to “Identity, globalization and equity” was evaluated on Thursdays as a content or extract of vertical exclusion, as the dominant culture prevails as regards migrant cultures disseminated in identities such as diaspora, ferry wheels or nomads. The latter oriented to equity by a multicultural legal framework that raises the self-determination of groups as long as these conform to the laws of the recipient country.

The weighting threshold, considering that three models prevail for the study of the migratory phenomenon: acculturation, multiculturalism and interculturalism, was structured as: 0 to 10 information oriented to the study of vertical exclusion, from 11 to 20 information directed towards the selective exclusion vertical and 21 to 30 information oriented to the study of horizontal inclusion.

Following the same example of “identity, globalization and equity”, it reached a score of 9, evidencing that it is information oriented to the study of exclusion, focused on the vertical asymmetries between the dominant cultures that may be the native with respect to the migrant cultures that can be identities such as: nomads, diaspora and ferry wheel.

The threshold of 0 to 10 points of 30 possible was interpreted as a reflection of an agenda, axes and content issues related to exclusion and social injustice for evidencing asymmetries between native cultures

Table 1. Content Analysis Matrix

<b>Model</b>	<b>Indicator</b>	<b>Coding</b>	<b>Weighing</b>	<b>Interpretation</b>
<b>Aicultural</b>	<i>Adaptation, assimilation and return</i>	0 = vertical exclusion, 1 = horizontal exclusion, 2 = vertical inclusion, 3 = horizontal inclusion	0 to 10 points as vertical exclusion threshold	Agenda, axes and discussion topics focused on exclusion and social injustice
<b>Multicultural</b>	<i>Insertion, Selectivity and dreincersion</i>	0 = vertical exclusion, 1 = horizontal exclusion, 2 = vertical inclusion, 3 = horizontal inclusion	11 to 20 points as selective inclusion threshold : vertical	Agenda, axes and discussion topics focused on social justice based on the legal framework and native culture
<b>Intercultural</b>	<i>Entrepreneurship and innovation</i>	0 = vertical exclusion, 1 = horizontal exclusion, 2 = vertical inclusion, 3 = horizontal inclusion	21 to 30 points as horizontal social inclusion threshold	Agenda, axes and discussion topics focused on participation, dialogue and co-responsibility between migrant and native cultures

Source: self-made

and migrant cultures regarding economic, political, social and sexual rights .

The threshold of 11 to 20 points out of 30 possible was interpreted as a reflection of a genre, axes and debate topics focused on the possibility of dialogue between migrant and native cultures with respect to human development, health, education and employment, which, being equitable, substantially improves the selectivity of talents and directly affects productivity as well as competitiveness.

The threshold of 21 to 30 points was interpreted as a reflection of an agenda, axes and discussion topics focused on the social inclusion of migrant cultures through dialogue with native cultures. This supposes a deliberative participation, whether informed or reasoned with respect to equity in terms of economic, political and social rights.

Based on the Delphi technique, the content of the concepts and indicators of migratory flows was analyzed with respect to development: sustainable, human and local, as well as with inclusion and social protection.

The information was compared and integrated considering, year, author, concept, technique and findings in order to be able to synthesize the information and expose it to 10 expert judges in the problem, who evaluated the content following the criterion of vertical exclusion, horizontal exclusion, vertical and horizontal inclusion to highlight the differences and similarities between migrant cultures and native cultures.

The confidentiality and anonymity of the judges was guaranteed in writing with respect to their responses, as well as the results of the study, which informed the participants that these findings would not negatively or positively affect their economic, political and social status.

Two tables or matrices were drawn up to show the differences and similarities in terms of the categories of development and social protection, indicators of exclusion and vertical as well as horizontal inclusion.

A model of trajectories and axes of dependency relations between the variables used in the revision of the literature was specified in order to be able to discuss the scope and limits of the results, as well as future research lines concerning the problem, the phenomenon and object of study.

## Results

Table 2 shows the descriptive values of the instrument or matrix of content analysis, which demonstrate the normal distribution of the coded responses of the literature consulted and the expert judges who evaluated the contents.

It is possible to appreciate a consensus based on the

relationships between extracts and categories, but not in terms of collaborative learning between the sources since the first round includes equal or less consensus for the first and second, but favorable for the third category.

That is, the literature consulted seems to agree on differences between acculturation, multiculturalism and interculturalism with respect to the selected extracts, but only for this intercultural category are there consensuses in the qualifications of judges as the evaluation rounds go on.

Ell means that acculturation and multiculturalism seem to be controversial for judges in relation to interculturalism. Entrepreneurial migratory flows seem to be assumed as part of a system of balances between resources and demands, opportunities and challenges, resources and capacities among political and social actors, although the lack of consensus regarding their structure of relationships, communication and motivation seems to indicate that these are emerging phenomena that literature has not been able to assess.

Figure 1 shows the relationships between the categories with respect to the extracts qualified by expert judges in the subject areas.

It is possible to appreciate that there are relations close to the unity between the categories established by the literature and the extracts qualified by expert judges, although category 2 and category 3 maintain a close relationship to zero, suggesting that multiculturalism and interculturalism are mutually scenarios Exclusive to the entrepreneurial local development.

In contrast, acculturation and interculturalism seem to converge in terms of endogenous entrepreneurial development, suggesting that it is an antecedent and consequent relationship. That is to say, interculturalism will emerge from acculturation and not from multiculturalism.

## Discussion

Within the framework of male and female gender relations focused on employment opportunities and capacities, the discussion of the similarities and differences between the concepts of human, sustainable and local development can be located in two indicators of social development: 1) the dignity of life and 2) the quality of life (Sojo, 2006), as well as at the institutional level regarding its lack of coordination at the different levels of government, federal, state and municipal (Robles, 2013).

The dignity of life refers to human and social rights as mediators of public action and social necessity (Sojo, 2006). It is to say, it is assumed from the social development approach that the differences of rights between men and women are gestated after both identities, masculine and feminine, are victims of a

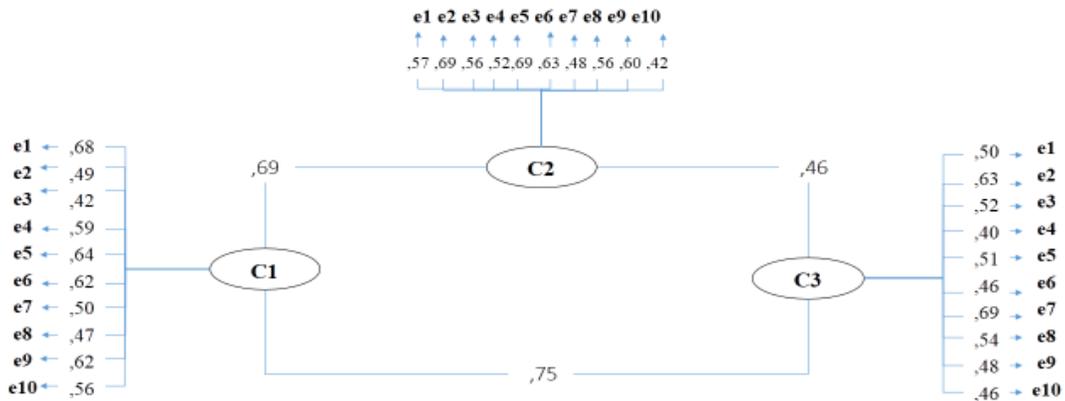
Table 2. Instrument Descriptions

<b>E</b>	<b>M</b>	<b>S</b>	<b>K</b>	<b>A</b>		<b>C1</b>			<b>C2</b>			<b>C3</b>	
<b>R1</b>					$\chi^2$	<i>Df</i>	<i>p</i>	$\chi^2$	<i>df</i>	<i>p</i>	$\chi^2$	<i>df</i>	<i>p</i>
e1	2,67	0,89	0,75	0,70	13,25	14	<,05						
e2	2,91	0,83	0,73	0,76				15,23	14	<,05			
e3	2,03	0,94	0,60	0,77	14,36	18	<,05						
e4	2,43	0,85	0,84	0,73	13,26	10	<,05						
e5	2,78	0,80	0,63	0,78				14,36	13	<,05			
e6	2,15	0,81	0,61	0,83	15,47	11	<,05						
e7	2,09	0,96	0,59	0,82				14,25	11	<,05			
e8	2,79	0,85	0,73	0,84							14,23	15	<,05
e9	2,56	0,87	0,64	0,74							14,56	13	<,05
e10	2,75	0,93	0,83	0,72	15,42	12	<,05						
<b>R2</b>													
e1	2,90	0,94	0,63	0,80	13,25	17	<,05						
e2	2,86	0,96	0,74	0,85	15,49	15	<,05						
e3	2,75	0,98	0,84	0,89				13,46	10	<,05			
e4	2,98	0,89	0,74	0,83				14,35	15	<,05			
e5	2,84	0,85	0,77	0,67	14,35	16	<,05						
e6	2,70	0,88	0,80	0,84	14,35	13	<,05						
e7	2,84	0,99	0,82	0,88	13,24	12	<,05						
e8	2,80	0,94	0,73	0,73							15,32	12	<,05
e9	2,78	0,93	0,72	0,72							13,45	13	<,05
e10	2,45	0,84	0,89	0,75							15,46	16	<,05
<b>R3</b>													
e1	2,63	0,79	0,82	0,84							15,47	13	<,05
e2	2,70	0,84	0,80	0,85	14,35	15	<,05						
e3	2,64	0,85	0,73	0,80				15,47	18	<,05			
e4	2,53	0,96	0,86	0,83	15,46	13	<,05						
e5	2,58	0,98	0,75	0,74	14,36	15	<,05						
e6	2,51	0,99	0,77	0,77				14,38	13	<,05			
e7	2,43	0,86	0,63	0,85							16,54	15	<,05
e8	2,58	0,88	0,85	0,73	16,58	12	<,05						
e9	2,50	0,84	0,95	0,75							13,24	11	<,05
e10	2,74	0,82	0,82	0,80							12,34	13	<,05

E = Extract, R = Round, M = Median, S = Standard Deviation, K = Kurtosis, A = Asimetry, C = Category: C1 = A-cultural, C2 = Multicultural, C3 = Intercultural;  $\chi^2$  = ji squared, DF = Degree Freedom, P = Level of significance

Source: Elaborated with data study

Figure 1. Structure of Categorical Relationships



E = Extract, C = Category: C1 = A-cultural, C2 = Multi-cultural, C3 = Inter-cultural;  
 ↳ relations between categories and extracts

Source: Elaborated with data study

crucible of violations of their rights. This is so because, even though they are different in their opportunities and capacities, they share common development problems and strategies.

This is the case of quality of life, refers to health; nutrition, housing, education, environment, culture and longevity (Sojo, 2006: 66). These are opportunities and capacities for access and usefulness of each of these privileges, once again circumscribed between the recognition and ignorance of female identity and masculine identity.

In this way, social development is the product of public and private actions, programs and strategies aimed at dignity and health, reflected in the quality of life, but at the same time part of a vicious circle of similarity (shared problem) and differentiation (development privileges). Therefore, it is necessary to have a state rectory (Robles, 2013).

From this definition of social development, it will be possible to derive the differences and similarities between human, sustainable and local development. It will be essential to establish the definitions, objectives, instruments and goals that distinguish them, since the scarcity or lack of dignity and quality of life is the common denominator (Carreón, Hernández, Morales, Rivera, Limón and García, 2014).

However, it is necessary to consider that the

differences related to employment opportunities and capacities between men and women are limited to the imperfections of the labor market (Sojo, 2006: 66). Therefore, the policies of collection and redistribution will be fundamental to clarify the solidarity that characterizes masculine identities and feminine identities, mainly cooperation oriented to their development (Carreón, Hernández and García, 2015).

From a matrix around sustainable, human and local dimensions, it is possible to notice differences and similarities if the diagnosis is considered in terms of the absence or scarcity of rights, objectives, instruments and goals (see Table 3).

In this way, sustainable development refers to an area in which the State generates opportunities and contributes to the capacities of civil society to reduce inequalities between cultures, localities, communities, families and individuals (Fuentes and Sánchez, 2010).

If sustainable development orients social equality in order to overcome the poverty of the most excluded sectors, then human development will focus on the promotion of health, education and labor rights in order to establish capacity building that will culminate in the scope of dignity and quality of life (García, 2008).

In this way, human needs and expectations will correspond to the policies of strengthening human capital through social care in general and education

Table 3. Matrix of similarities and differences in development

<b>Dimension</b>	<b>Diagnostics</b> (absence or inefficiency, inefficiency and ineffectiveness of rights)	<b>Objectives</b> (effectiveness of rights)	<b>Instruments</b> (efficiency of rights)	<b>Goals</b> (rights, effectiveness)
<b>Sustainable</b> (generation of health, educational and employment opportunities with an emphasis on social equality: female claim, afro-descendant, indigenous and older adult to overcome poverty)	State dismantling (page 72); lack of leadership of SEDESOL (minute 6:25), federal, state and municipal lack of coordination (minute 4:15), polarization (minute 3:48), social inequality (p.74), containment and reduction of public expenditure (pp. 71 and 72), business exemptions and reduction of state employment (p.72), discontinuous growth (p.70), limited business contribution (p.71), competition in services and commerce (p.71), state malformation; macroeconomic management (p.72), extreme poverty (minute 3:30), feminization of poverty (p.73) by race and age (p.74), educational lag, access to health, access to housing, income (p. 7:50 to 9:13)	Interinstitutional coordination (minute 6:35) restoration of civil trust (p.72), social integration (p.73).	Social policy: focus, coordinate and influence (minute 4:00 to 5:00), institutional scaffolding (minute 4: 48), public investment (page 71), social dialogue (page 73), representation and governance (p. 72), solidarity and social integration (p.71), governmental responsibility (p.73); transparency (p.73), national crusade against hunger (minute 7:10), popular insurance affiliation (minute 8: 20), subsidy and productive linkage (9: 10)	Sustained growth (p.70).
<b>Human</b> (capacity building for dignity and quality of life in health, education and employment)	Mobility requirements (p.66 and 67), institutional precariousness (p.67), informal work (p.68), unemployment (p.70).	Overcoming poverty (p.68), strengthening human capital (p.69).	Universal care (p.67); education (p.66).	Family welfare (page 68).
<b>Local</b> (Public and private support and services through cooperative solidarity)	Abandonment of state centrality (p.74), end of assistentialism and paternalism (p.75), political corruption and social untying (p.71), institutional administrative centralism (p.71), scarcity of fiscal resources, monetary precariousness, labor exclusion (p.67), social distrust (p.72).	Employment opportunities (page 66), promotion of positive interactions between cultures and communities (p.75).	Social and economic compensation (p.66), migration and remittances (p.67), social capital (p.66 and 68), solidarity and trust (p.69), promotion of survival strategies (p.69).	Labor stability (p.70), equitable remuneration (p.66).

Source: Modified from Sojo (2006) and Robles (2013).

in particular, generating the desired social well-being (Gutiérrez, 2013).

However, the abandonment of the welfare paternalism of the state rectory supposes local policies focused on the reconstruction of the social fabric and the recovery of civil trust through the promotion of solidary and cooperative relations, social and economic compensations, indicated by labor equity and remunerative (García, Carreón, Hernández Aguilar, Rosas and Bustos, 2015).

In each of the dimensions of sustained development, human and local, the effectiveness, efficiency and effectiveness of rights is the central issue in the state and civil agenda, deriving in cultures, races, gender identities, ages, levels of education and income (Long, 2013).

The differences and similarities between the sustained, human and local developments allow observing the inequality between men and women, among other items. This is so, because the problems, objectives, instruments and goals seem to disfavor the feminine identity over the masculine identity not only evidenced in the poor number, but also in the opportunities generated by institutions and companies, which favor a competition logic focused on the conviction of success, an essential attribute of male identity and to the detriment of conservation ethics, a fundamental feature of female identity (Rentería, 2015).

In this way, policies of sustained, human and local development, focusing their emphasis on competence rather than solidarity, will favor male identity, but at the same time they not only exclude female identity in the health, education or labor fields, but also confine the male identity to these areas bypassing the relative to family as is the case of paternity rights (Yepes, 2014).

The phenomenon of masculine youth migratory flows can be understood from the asymmetries and similarities between the processes of inclusion and social protection, considering that human rights are the universal and integral implementation instrument (Martínez, 2011; Cecchini, Filgueira, Martínez and Rossel, 2015: 331-346).

That is to say that social inclusion, being an ethics, vocation and discourse of equality, not only implies the exercise of rights in the foundation of programs and strategies, but also is aimed at reducing the barriers that inhibit the construction of citizenship, cohesion, belonging and democratic life. Through administrative decentralization, social recognition, the social pact, the negotiation of conflicts and the expansion of rights for their social redistribution (Rodríguez, 2009).

If social inclusion is reflected in social protection as synonymous with social assistance, then masculinities in their youth and migratory flows would have ample possibilities of being included and protected, but

this last question implies social assistance related to progressivity, equality, integrality, institution, participation, transparency, accessibility and accountability (Yuangion, 2011).

In other words, social and economic rights must not only be guaranteed by the State, they must be inserted in a policy, program and strategy aimed at eradicating inequalities, indicated by their regression in terms of opacity of resources and inaccessibility of information (Amujo, Otubango and Adeyinka, 2013).

In this way, the similarities and differences between inclusion and social protection are central issues in the political and civil agenda, mainly in relation to a diagnosis of inequality and social exclusion, as well as in the objectives, instruments and goals aimed at the inclusion of from protection (Ariza, 2002).

*Grosso modo*, (see Table 4), social inclusion is the effect of social protection understood as a policy, program and integral strategy for managing demands and redistribution of resources in order to regulate: 1) social assistance, 2) social security and 3) the labor market (Martínez, 2011).

That is to say that social exclusion, indicated by social inequality and determined by the regression of economic and social rights, is reflected in illegality and labor informality, multidimensional poverty, differentiated needs, and directly impacts single-parent families headed by women; It supposes a lack of technical and operational municipal coordination fed by an absence of informative transparency and accountability, justifies social protection (Trimano and Emanuelli, 2012).

In this sense, social protection is the implementation of strategies and mechanisms of assistance, security and the labor market as part of universal, comprehensive policies, verticality in its elaboration and horizontal implementation. It implies a sectoral transverse condition; an institutional coordination in the coverage of needs and a control of conflicts between political and civil actors (Ferreiro, 2013).

Understood as a strategy of assistance, security and labor regulation, the differences and similarities between social inclusion as an ethic derived from social protection show that: 1) migrant flows occupy a place in the integration of social protection through demographic bonus; however, 2) migrant masculine identities would only be a priority while they are in a productive age; 3) both migrant flows and masculine identities are more prone to state exclusion, since it prioritizes the sectors of the future (García et al., 2017).

From the intercession model of social work, which proposes the incidence of contextual repertoires on narratives and discourses, fifteen former migrants settled in Xilitla, SLP, in the Huasteca Potosina, were interviewed in order to interpret and establish

Table 4. Matrix of differences and similarities between protection and social inclusion

<b>Dimension</b>	<b>Diagnosis</b> (lack of efficacy, efficiency and effective rights)	<b>Objective</b> (effectiveness of rights)	<b>Instrument</b> (efficiency of rights)	<b>Goal</b> (effectiveness of rights)
<b>Inclusion</b> (ethics, vocation and discourses of social equality for the exercise of social and economic rights)	<i>Ethics of inequality (p.332), distortion of citizenship (p.332), absence of cohesion, social belonging and democratic life (p.332),</i>	<i>Equality in well-being (page 332), dignity, autonomy and freedom (page 344), democratic participation (page 344), universality of rights (page 346).</i>	<i>Decentralization of responsibilities (page 346), social recognition without distinction of gender, race, ethnicity, age, belonging to specific socioeconomic groups or geographic location (page 332), social pacts (page 333), conflict negotiation (p. 333), expansion of rights (p.333), cohesion and social identity (p.333).</i>	<i>Social redistribution (p.332), discourses of rights (p.332),</i>
<b>Protection</b> (Implementation of economic and social rights based on standards of progressivity, equality, integrality, institutionality, participation, transparency, access and accountability)	<i>Policy of social inequality (p.332), regressivity that inhibits the exercise of social and economic rights (p.333), illegality and labor informality (minute 4: 33), multidimensional poverty (minute 6:49), differential needs (p. minute 9: 35), transitional (minute: 9:55) and chronic (minute 10:10), female uniparental leadership (minute 11: 22). Municipal operational technical coordination (minute 17:40), information and opaque management (minute 18:35),</i>	<i>Reduction of social inequality (p.332) from integrality (minute 6:20), identification of demands and guarantee of access to resources (minute: 3:21), promotion of decent work (minute 4:06), focused on income (minute 2: 10),</i>	<i>Universal policies (p.332), horizontal integrality (minute 6:50), vertical administration (7: 10 minute), sectoral transversality (minute 8: 03), institutional coordination (minute 16:40), promotion of human rights; economic and social with an inalienable sense (p.331 and 332), coverage of needs (p.335), conflict control systems (minute 20:15),</i>	<i>Social assistance, contributory social security and regulation of the labor market (minute 15: 10 to 16: 25). Multi-sectoriality of state intervention (minute 6: 49); legal commitments (p.332), social security (p.342) and social assistance (p.342)</i>

Source: Modified from Martínez (2011) and Cecchini et al. (2015).

the influence, they had throughout their journey, stay and return, all this in the face of acculturation, selectivity, identity and governance; as well as before the rationality: economic, multicultural, intercultural and ethnocentric, having as evident background to the enterprising culture of the EU (Sandoval, Carreón, García and Valdés, 2015).

The former migrant traders of organic coffee had an apprenticeship in entrepreneurship based on

the transparency of the management of their micro-enterprise. Each peso was used for the development of your business. The merchants without experience in migration had an apprenticeship of the enterprise based on the specificity of their sales. Each weight should be invested in a single product.

A specification refers to the establishment of axes, trajectories, relationships and hypotheses around a process in which the variables reviewed in the state of

knowledge reflect a particular context or scenario, but their expected relationships anticipate conflicts and changes.

In this way, a preponderant axis: the integrality of the public policies on the other nodes; diversity, security, activism and co-responsibility. Each path of dependency relationship between each of the five factors allows the establishment of hypotheses that can be contrasted in the immediate future if the theoretical, conceptual and empirical frameworks reviewed in the state of knowledge are fulfilled.

The model proposes the study of entrepreneurial migratory flows based on the leadership of the State through the integrality of social policies, as well as the diversification of social protection and public social security, although in another aspect, movements for social security. They propose a co-responsibility in the management and administration of public services in the field of social entrepreneurship.

It is a model delimited by two political and social actors around the establishment of a business promotion system that is distinguished by its degree of social protection, comprehensive strategies, local security and openness to social demands, as well as the construction of a co-government or governance indicated by its degree of co-responsibility.

However, the co-governance or governance scheme also implies the inclusion of other public and private sectors and actors, such as joint-stock companies and cooperative societies. This means that the model is limited to two actors that, although they are the predominant axes of co-government, whose management and administration capacity is regulated by civil organizations and government institutions.

In this way, the selection of indexed sources can be extended to repositories such as EBSCO, SCOPUS, ELSEVIER or SCIELO. This would include variables that explain the dialogue between the governors and the governed in terms of entrepreneurship, mainly in terms of the innovation of development policies.

In the case of the Delphi technique used to analyze the content and its specification in a model, it could be complemented with the neural network technique in order to be able to establish possible scenarios from available data and feasible dependency relationships. It is the same case of the data mining technique, which would delimit the study scenario to a context and space in which entrepreneurship contrasts with protectionism or corruption.

Regarding the model of complex trajectories of interdependence between the factors subtracted from the literature consulted, it is possible to amplify such a model using the logic of structures, which warns measurement errors that can indicate the similarity

or difference of constructs in the explanation of a problematic.

Finally, in relation to the works of Carreón et al. (2014b, 2015), in which entrepreneurship has its origin in local identity, regional roots, attachment to the place, and the sense of community as a substantial part of the uses and customs oriented to profit and profit. Present work rather considers that it is the interdependence between migrant and native cultures that generates an entrepreneurial hybrid, and that although the local identity is its foundation, also the labor expectations that drive the crossing, the stay and the return of migrants is a factor determinant of a migrant's work cycle.

Subsequently, it is recommended: a) to carry out an intensive processing of information in other repositories; b) adopt other content analysis techniques; c) generate integral models, that include entrepreneurial migratory flows and entrepreneurial spheres; c) as well as the discussion between the historical identity of the place of origin with respect to the labor expectation of the migrant receiving context.

## Conclusion

The contribution of this work to the state of the question lies in the establishment of five assumptions that explain the trajectories of interdependence between five nodes or factors used in the state of the matter and specified in a model for addressing entrepreneurial migratory flows. It deals with the integrality, diversification, security, participation and co-responsibility of the political and social actors in the construction of a system of co-management and co-administration of resources and public services related to social entrepreneurship, business development, microfinance or microcredit focused on the localities that receive or boost migratory flows.

The discussion about social entrepreneurship, as a process of state management or administration, or, because of civil participation in self-management and self-organization, is being rethought towards models of co-government, co-management, co-administration and co-responsibility, which they indicate a rapprochement of public administration with organized civil society, but in terms of social protection, policies, strategies and programs are disjointed. Therefore, opening the debate is necessary to establish an integral system of social entrepreneurship, at least between the governors and the governed.

## References

- ALBERT, M.C., ESPINAR, E. and HERNÁNDEZ, M.I. (2010), "The immigrants as a threat. Migratory processes in Spanish television", *Convergence*, 53, pp. 49-68.
- AMUJO ,O., OTUBANGO , O. and ADEYINKA , B. (2013), "Business news configuration of stakeholders opinions and perceptions of corporate reputation of some business organizations". *International Journal of Management and Strategie*, 6, pp. 1-27.
- ARIZA, M. (2002), "Migration of family and transnationality in the context of globalization: some points of reflection", *Mexican Journal of Sociology*, 64 (4), pp. 53-84.
- CAMPILLO, C. (2012), "The strategic management of municipal information. Analysis of issues, their treatment and irruption in the municipality of Elche (1995-2007)", *Magazine of Strategy, Trend and Innovation of Communication*, 3, pp. 149-170.
- CARREÓN, J. (2013), "Discourses on labor migration, return and social reincession based on group identity in Xilitla, micro-region of Huasteca Potosina (Mexico)". In L. CANO (coord.), *Poverty and social inequality. Challenges for the reconfiguration of social policy*. Mexico: UNAM-ENTS. Pp. 153-174.
- (2016), "Human development: Governance and social entrepreneurship", Mexico: UNAM-ENTS.
- CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J. and GARCÍA, C. (2015), "Migratory identity in the establishment of an agenda", *Dialogues of Law and Politics*, 16 (7), pp. 69-87.
- CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J. and QUINTERO, M.L. (2016), "Specification of a local development model". In D. Del-CALLEJO, M.E. CANAL and G. HERNÁNDEZ (coord.), *Methodological guidelines for the study of development*, Mexico: Universidad Veracruzana. Pp. 149-168.
- CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J., BUSTOS, J.M. and GARCÍA, C. (2017), "Business promotion policies and their effects on risk perceptions in coffee growers in Xilitla, San Luis Potosí, central Mexico", *Poiesis*, 32, pp. 33-51.
- CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J., MORALES, M.L., RIVERA, B.L., LIMÓN, G. A and GARCÍA, C. (2014), "Towards the construction of a civil sphere of identity and public security". *Realities* 4 (1): 23-36.
- CARREÓN, J., MORALES, M., RIVERA, B., GARCIA, C. and HERNÁNDEZ, J. (2014), "Migrant entrepreneur and trader: State of knowledge", *Tlatemoani*. 15, pp. 1-30.
- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTINEZ, R. and ROSSEL, S. (2015), *Social protection instruments. Latin American roads towards universalization*. New York: UN-ECLAC.
- CRUZ, E. (2014), "Multiculturalism, interculturalism and autonomy", *Social Studies*, 43, pp. 243-269.
- FERREIRO, F. (2013), "Women and entrepreneurship: A special reference to business incubators in Galicia", *RIPS*, 12 (3), pp. 81-101.
- FUENTES, F. and SÁNCHEZ, S. (2010), "Analysis of the entrepreneur profile: A gender perspective". *Applied Economics Studies*, 28 (3), pp. 1-28.
- GARCÍA, C. (2008), "The psychosocial dynamics of the migratory communities", *Approaches*, 1 (2), pp. 137-152.
- GARCÍA, C. (2018), "Emprendimiento caficultor en migrantes de la región huasteca del centro de México". *Equidad & Desarrollo*, 30, pp. 119-147. <http://dx.doi.org/10.19052/ed.4324>
- GARCÍA, C. (2019), "Dimensiones de la teoría del desarrollo humano". *Ehquidad*, 11, pp. 27-54 <http://dx.doi.org/10.15257/ehquidad.2019.0002>
- GARCÍA, C., CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J. and BUSTOS, J.M. (2016), "Governance of risk from the perception of threats and the sense of the community", en S. VÁZQUEZ, BG Cid, E. MONTEMAYOR (coord.), *Risks and social work*, Mexico: UAT. Pp. 71-94.
- GARCÍA, C., CARREÓN, J., HERNÁNDEZ, J., AGUILAR, A., ROSAS, F. and BUSTOS, J. (2015), "Differences in reliability against risk, uncertainty and conflict between coffee farmers in Xilitla, Mexico", *Eureka* 12 (1), pp. 73-93.
- GONZÁLEZ, M. and IGLESIAS, C. (2015), "Decisions on housing tenure and acculturation of the foreign population resident in Spain", *Economic Trimester*, 82 (325), pp. 183-209.
- GUTIÉRREZ, R. (2013), "The linguistic dimension of international migrations". *Languages and Migrations*. 5 (2), pp. 11-28.
- LONG, H. (2013), "The relationships between learning orientation, market orientation, entrepreneurial orientation, and firm performance", *Management Review*. 20, pp. 37-46.
- MARTÍNEZ, R. (2011), "Inclusive social protection: A comprehensive look, a rights approach. Seminar, Argentine social protection in Latin American perspective: inclusion and integrity challenges". Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=GAPQmt4IBR4>. Fecha de consulta: 13 de Agosto de 2016.
- RENTERÍA, V. (2015), "Socioeconomic panorama of international migration originated in Latin America and the Caribbean: state of the art", *University Act*. 25 (2), pp. 40-50.
- ROBLES, R. (2013), "Ministry of Social Development. Interview on eleven TV", Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=n5gP4BjkJog>. Fecha de consulta: 14 de abril 2018.
- RODRÍGUEZ, A. (2009), "New perspectives to understand business entrepreneurship", *Thought and Management* 26, pp. 94-119.
- RODRÍGUEZ, R.F. (2010), "Xenophobic speech and agenda setting. A case study in the Canary Islands press (Spain)", *Latin Magazine of Social Communication*. 65, pp. 222-230.
- SÁNCHEZ, A., JUÁREZ, M., BUSTOS, J. M. y GARCÍA, C. (2018), "Contraste de un modelo de expectativas laborales en exmigrantes del centro de México", *Gestión de las Personas y Tecnología*, 32, pp. 21-36.
- SÁNCHEZ, A., QUINTERO, M.L., SÁNCHEZ, R., FIERRO, E. and GARCÍA, C. (2017), "Governance of social entrepreneurship: Specification of a model for the study of local innovation", *Nomads*, 51, 1.21.
- SANDOVAL, FR., CARREÓN, J., GARCÍA, C. and VALDÉS, O. (2015), "Formalization of dependency relationships between water and social variables for the management of sustainable local development", *Kaleidoscope*. 2, pp. 85-93
- SOJO, C. (2006), "Social development, integration and public policies", *Lumina Social and Humanistic Studies*. 4 (1), pp. 65-76.
- TENA, J. (2010), "Towards a definition of civic virtue", *Convergence*, 53, pp. 311-337.
- TRIMANO, L. and EMANUELLI, P. (2012), "Social representations and citizen practices in the rural community: A contribution from strategic communication". *Latin Magazine of Social Communication*. 67, ppp. 494-510.
- YEPES, I. (2014), "Scenarios of Latin American migration: Transnational family life between Europe and Latin America", *Roles of the CEIC*. 107 (2), pp. 1-27.
- YUANGION, Y. (2011), "The impact of strong ties on entrepreneurial intention. An empirical study based on the mediating role of self-efficacy", *Journal Entrepreneurship*. 3, pp. 147-158.

\* Cruz García-Lirios

Doctorante en Ciencias de la Complejidad y profesor de asignatura  
 Universidad Autónoma del Estado de México  
 Correo-e: [cgarcial213@profesor.uaemex.mx](mailto:cgarcial213@profesor.uaemex.mx)

Fecha de recepción: febrero 2019  
 Fecha de aprobación: abril 2019

## MIGRAÇÃO VENEZUELANA PARA O BRASIL: CONSIDERAÇÕES GEOPOLÍTICAS E FRONTEIRIÇAS SOBRE A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL \*

### Resumo

*Este artigo analisa três elementos-comuns relacionados ao recente fenômeno da migração venezuelana para o Brasil: as questões geopolíticas (geográficas e políticas) e fronteiriças desta crescente mobilidade intra-regional sul-americana e a atuação do governo brasileiro face ao fluxo migratório. A pesquisa utilizou como instrumentos metodológicos de análise as fontes documentais do governo brasileiro, sobretudo da Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, bem como de organismos internacionais. Os resultados apontam para uma ruptura no tratamento governamental da questão migratória venezuelana a partir da mudança de governos no Brasil nos últimos três anos, além de uma maior ingerência das organizações internacionais no papel decisório sobre o acolhimento e interiorização dos migrantes no interior do país, algo até então inédito.*

**Palavras-chave:** migração, venezuelanos, Brasil, governo, geopolítica, fronteiras.

*Migración venezolana hacia Brasil: consideraciones geopolíticas y fronterizas acerca de la actuación gubernamental brasileña*

#### Resumen

*Este artículo analiza tres elementos comunes relacionados al reciente fenómeno de la migración venezolana hacia el Brasil: las cuestiones geopolíticas (geográficas y políticas) y fronterizas de esta creciente movilidad intrarregional suramericana y la actuación del gobierno brasileño con relación al flujo migratorio. La investigación utilizó como instrumentales metodológicos de análisis las fuentes documentales del gobierno brasileño, especialmente de la Policía Federal y del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como de organizaciones internacionales. Los resultados señalan una ruptura del tratamiento gubernamental de la cuestión migratoria venezolana a partir del cambio de gobiernos en Brasil en los últimos tres años, así como una mayor injerencia de las organizaciones internacionales en el papel decisório acerca del acogimiento e interiorización de los migrantes en el interior del país, algo hasta entonces inédito.*

**Palabras clave:** migración, venezolanos, Brasil, gobierno, geopolítica, fronteras.

*Venezuelan migration to Brazil: geopolitical and border considerations on brazilian government performance*

#### Abstract

*This article analyses three common elements related to the recent phenomenon of Venezuelan migration to Brazil: the geopolitical (geographic and political) and border issues of this growing intra-regional South American mobility and the Brazilian government's action towards this migratory flow. The research used as methodological tools of analysis the documentary sources of the Brazilian government, especially from the Federal Police and the Ministry of Foreign Affairs, as well as from international organizations. The results show a rupture in the governmental treatment of the Venezuelan migratory issue as a result of the change of governments in Brazil in the last three years, as well as a greater interference by international organizations in the decision-making role regarding the reception and internalization of migrants in the interior of the country, hitherto unprecedented.*

**Key words:** Migration, Venezuelans, Brazil, Government, Geopolitics, Borders.

*Migración vénézuélienne au Brésil: considérations géopolitiques et frontalières sur la performance du gouvernement brésilien*

#### Résumé

*Cet article analyse trois éléments communs liés au récent phénomène de la migration des Vénézuéliennes au Brésil : des questions géopolitiques (géographiques et politiques) et frontalières de cette mobilité intrarégionale sud-américaine croissante et l'action du gouvernement brésilien à l'égard de ce flux migratoire. La recherche a utilisé comme outils méthodologiques d'analyse les sources documentaires du gouvernement brésilien, notamment de la Police Fédérale et du Ministère des Affaires étrangères, ainsi que d'organisations internationales. Les résultats montrent une rupture dans le traitement gouvernemental de la question migratoire vénézuélienne à la suite du changement de gouvernement au Brésil au cours des trois dernières années, ainsi qu'une ingérence accrue des organisations internationales dans le rôle décisionnel en matière d'accueil et d'internalisation de migrants à l'intérieur du pays, un fait sans précédent jusqu'à présent.*

**Mots-clés:** migration, Vénézuéliennes, Brésil, gouvernement, géopolitique, frontières.

## 1. Introdução

No momento em que esse artigo era escrito, entre novembro e dezembro de 2018, se processava na América do Sul e, especialmente, no Brasil, um novo fenômeno migratório, de intensidade maior do que aqueles registrados até então pelos dados migratórios oficiais: o de venezuelanos.

Segundo os dados da Polícia Federal – os quais utilizaremos como fonte principal neste estudo –, em 2003, o Brasil recebeu apenas 190 imigrantes da Venezuela, em 2015 foram 28.670, um crescimento de 14.989%, gerando um estoque migratório de 102 mil imigrantes em catorze anos, dos quais 92 mil chegaram apenas durante o governo Rousseff (1). Para 2019, as estimativas mais recentes apontam para uma população de 190 mil migrantes venezuelanos vivendo no Brasil (Brasil terá 2..., 2018, diciembre 15).

Motivados principalmente por questões econômicas, centenas de milhares de venezuelanos buscaram refúgio e solicitaram asilo político e econômico nos seus dois principais vizinhos: Brasil e Colômbia, além do Equador, Peru e Argentina.

Apesar da relativa prosperidade econômica vivida pela Venezuela durante a administração de Hugo Chávez, o cenário político e econômico daquele país sofreu uma profunda transformação com a instalação de seu herdeiro político, Nicolás Maduro, que recebera um governo eleito democraticamente e transformara-o em um regime com crescentes tensionamentos econômicos, políticos e sociais (López Maya, 2016; Sánchez Urribarí, 2016).

Nesse período de prosperidade econômica venezuelana, observou-se um interessante fluxo migratório oriundo de outros países latino-americanos, chegando a contar com uma considerável população imigrante de brasileiros, inclusive.

Porém, os condicionantes externos advindos da desvalorização do preço do barril de petróleo, *commodity* motor da economia venezuelana, e em conjunção com as questões internas, como a morte de Chávez, a sucessão contestada de Maduro e a sua agenda política – hoje no centro do debate geopolítico global –, serviram de ingredientes para que a Venezuela passasse de uma das economias com maior perspectiva de crescimento das Américas para um cenário geopolítico de instabilidade.

Nesse sentido, o presente artigo analisará três elementos-comuns relacionados ao recente fenômeno da migração venezuelana para o Brasil: as questões geopolíticas (geográficas e políticas) e fronteiriças desta crescente mobilidade intra-regional sul-americana e a atuação do governo brasileiro face ao fluxo migratório.

A pesquisa utilizou como instrumentos metodológicos de análise as fontes documentais do governo brasileiro, sobretudo da Polícia Federal e do Ministério das Relações Exteriores, bem como de organismos internacionais. Os resultados, conforme será visto, apontarão para uma ruptura no tratamento governamental da questão migratória venezuelana a partir da mudança de governos no Brasil nos últimos três anos, além de uma maior ingerência das organizações internacionais no papel decisório sobre o acolhimento e interiorização dos migrantes no interior do país, algo até então inédito.

Antes de prosseguirmos à discussão, é importante ressaltar que o processo de interiorização dos migrantes venezuelanos no Brasil começa ainda no ano de 2017, quando a crise migratória (e humanitária) já está em processo de formação na Venezuela e nos países de acolhimento da América Latina. Em novembro daquele ano começariam as primeiras articulações (Superlotação de venezuelanos..., 2017, noviembre 28) entre os governos locais, estaduais e federal, com apoio das organizações internacionais, que se consolidariam no programa de interiorização de forma efetiva a partir de abril de 2018 (Governo do Brasil, 2018).

No que se refere à produção bibliográfica sobre a migração venezuelana corrente, os primeiros estudos referenciais sobre o tema são publicados já em 2016, durante a eclosão dos fluxos emigratórios com direção à América Latina e Estados Unidos. A pesquisa dos venezuelanos Requena e Caputo (2016) apontava para um primeiro movimento emigratório de cientistas e pesquisadores da Venezuela, em virtude do agravamento das condições estruturais do país. Um ano depois, Simões (2017) faz o primeiro estudo que traça o perfil da migração venezuelana para o Estado de Roraima, onde já identifica algumas características que trataremos ao longo do nosso ensaio, como o que segue:

*[...] a migração de venezuelanos em Roraima segue o padrão de migrações internacionais para o Brasil, ou seja, majoritariamente masculina e em idade laboral. Por esse motivo, a principal preocupação do governo brasileiro seria a de criação de empregos e documentação para essas pessoas. Ainda com as características sociodemográficas, os migrantes venezuelanos em Roraima têm como origem cinco estados venezuelanos (Bolívar, Monagas, Anzoátegui, Carobo e Distrito Federal) e possuem alta escolaridade (Simões, 2017).*

Por fim, contribuindo com o debate bibliográfico e teórico acerca do fenômeno migratório – com repercussões fronteiriças e geopolíticas – dos venezuelanos na América Latina, com especial atenção para o Brasil, citamos ainda dois estudos referenciais e inauguradores da discussão na academia brasileira sobre o tema, a pesquisa de Rocha e Ribeiro (2018), que traz uma abordagem jurídico-normativa acerca

do tratamento da questão migratória venezuelana, e o perfil sociodemográfico e laboral realizado por Simões, Cavalcanti e Oliveira (2018), publicado em uma edição interinstitucional coordenada pela Organização Internacional das Migrações. A partir destes referenciais, procederemos nas próximas seções com a nossa discussão geofronteiriça sobre o tema.

## 2. Discussão

Segundo Rocha-Trindade (1995), a emigração é a alternativa mais cogitada em períodos de instabilidades institucionais, políticas e econômicas, no caso dos venezuelanos, a mesma se apresentou como a única opção para um contingente que hoje já representa cerca de 16,57% da população venezuelana (2).

Nesse contexto, segundo estudo recente da Organização Internacional para as Migrações (OIM): “Entre 2015 e 2017 na América do Sul, mais de 300 mil permissões de residência (temporárias e permanentes) foram concedidas a pessoas de nacionalidade venezuelana através de ferramentas reguladoras de imigração ordinárias e extraordinárias” (Organização Internacional para as Migrações, 2018).

Ainda segundo a OIM, “A entrada de cidadãos venezuelanos através do estado de Roraima, fronteira terrestre com a Venezuela, tem aumentado nos últimos dois anos. Na verdade, uma grande parte dois pedidos

de residências e asilo foram solicitados no estado de Roraima (Organização Internacional para as Migrações, 2018, p. 5).

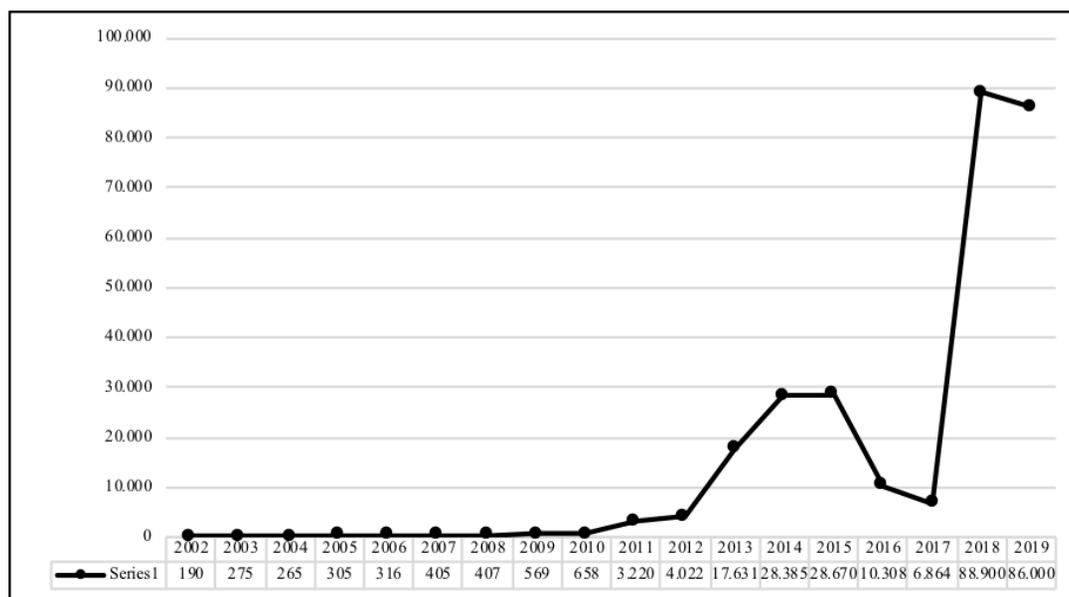
Contudo, segundo os dados da Polícia Federal, a imigração regular venezuelana no Brasil vem crescendo ininterruptamente desde 2003 (com uma queda a partir de 2016 e retomada a partir de 2017), conforme o Gráfico 1 a seguir.

Para explicar a atuação do governo brasileiro face a essa imigração, que, segundo o nosso entendimento, foi a ruptura da política externa migratória (3) do Brasil das práticas vigentes desde Lula da Silva, para uma nova concepção, amalgamada na nova Lei de Migração de Temer, é mister apresentar o mapa da Figura 1, que é explicativo e argui-nos à inferência de tópicos subjetivos e até então não levantados pelos demais estudos da imigração venezuelana no Brasil.

Novamente as fronteiras terrestres do Brasil foram preponderantes quanto à gestão e percepção dos fluxos migratórios internacionais, assim como nos casos dos haitianos e coalinos. Entretanto, a ação do Estado brasileiro foi diferente e estrategicamente repensada pro parte da administração Rousseff, que estava no seu final quando o *boom* da imigração venezuelana ocorreu.

Diferentemente das gestões anteriores, o findando governo de Rousseff agiu de forma tempestiva e imediata quando despontaram em Roraima, estado que

Gráfico 1 – Evolução da imigração venezuelana para o Brasil – 2002/2019



Fonte: Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE), Polícia Federal. Dados compilados pelo autor.

Figura 1 – Mapa – Rotas da migração venezuelana contemporânea



Fonte: Organização Internacional para as Migrações (2018, p.7).

recebeu a imigração venezuelana, já que a fronteira entre os dois países (Figura 2) se dá entre as cidades de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela). As motivações para a ação imediata do governo federal, contudo, diferiram daquelas tomadas por Michel Temer, logo que assumira a Presidência da República de forma interina em maio de 2016 e definitiva em agosto do mesmo ano.

O governo Rousseff, apesar de aliado do regime de Maduro, via na possibilidade de receber os refugiados venezuelanos – ainda que não o fossem assim classificados pelas autoridades brasileiras – uma forma de desviar a atenção dos ataques direcionados pela oposição, imprensa e parcela considerável da sociedade brasileira, que ansiava pela destituição da presidente Rousseff. Esta agenda fica evidente quando a temática da migração venezuelana começa a ser explorada pela imprensa brasileira *pari passu* com os movimentos políticos *pró-impeachment* em Brasília.

Nesse sentido, a política externa migratória brasileira de Rousseff deu a sua carta final invocando a cooperação multilateral no âmbito do Mercosul, a fim de gerir o ingresso elevado de venezuelanos em território brasileiro, entretanto, com a sua destituição, a ruptura no tratamento foi imediata.

Ao assumir o governo da presidente afastada, Temer conferiu uma nova ótica ao tratamento das questões migratórias ao nomear José Serra como seu chanceler e, posteriormente, o senador Aloysio Nunes Ferreira, que era o relator do projeto da nova Lei de Migração, aprovada rapidamente em 18 de abril de 2017 pelo Senado Federal.

Nesse ínterim, entre o governo afastado de Rousseff e a administração interina de Temer, se processou no Brasil a ruptura da política externa migratória brasileira e a própria agenda de inserção estratégica do país na América Latina, a partir de dois eixos, que, por conseguinte, influenciaram na intensidade das migrações: 1) a proibição da admissão de venezuelanos que desejavam a residência permanente e sua consequente deportação (Deportações de venezuelanos..., 2016, novembro 23); 2) o afastamento do Brasil dos fóruns e grupos de trabalho que discutiam o tema, destacadamente a UNASUL (Argentina, Brasil, Chile..., 2018, abril 22), o que levou a ocorrência de gafes por parte do presidente Temer, como o episódio ocorrido na Assembleia Geral da ONU(4).

Entretanto, a mudança na política externa migratória brasileira foi rápida, considerando que as migrações de perspectiva (5) dos venezuelanos se intensificavam,

Figura 2 – Fronteira entre o Brasil e a Venezuela



Fonte: Jorge Macêdo, Revista Viagem, 2016 (<<https://viagemturismo.abril.com.br/estados/roraima/>>). Acesso em: 18 dez. 2018.

bem como os seus pedidos de autorização de trabalho e refúgio, conforme veremos nas próximas seções. Rapidamente a nova Lei de Migração foi aprovada e permitiu que a ação do governo brasileiro fosse coordenada e positiva quanto à admissão e reassentamento dos milhares de venezuelanos que chegavam no país, como reconhece o próprio estudo da OIM:

*Assim, entre março e dezembro de 2017, foram concedidas 8.470 permissões de residência através da Resolução Normativa N° 126. Do número total de candidatos a residência temporária, 4.220 começaram no estado de Roraima. O Brasil é o país da América do Sul com o maior número de requerentes de asilo. De acordo com a Polícia Federal, 17.865 pedidos foram iniciados em 2017, um número muito maior do que em 2016 (3.354) e 2015 (821). A maioria deles foi iniciada no estado de Roraima. No âmbito de um Grupo de Trabalho de Crises criado pelo Governo do Brasil, a OIM, o UNHCR, o UNFPA e outras agências das Nações Unidas prestam assistência técnica. Além disso, várias atividades (treinamento, gerenciamento de abrigo, regularização, etc.) são coordenadas com o UNHCR, UNFPA, Polícia Federal e organizações da sociedade civil. Da mesma forma, várias atividades (capacitação, gestão de albergues, regularização, etc.) se coordenam com ACNUR, UNFPA, Polícia Federal, e organizações da sociedade civil (Organização Internacional para as Migrações, 2018, p. 5).*

O documento em tela traz ainda a síntese de atuação do governo brasileiro (Rousseff e Temer) em relação aos venezuelanos, conforme apresenta a Figura 3.

Considerado isto, é possível afirmar que o Brasil, apesar de todos os tensionamentos políticos, institucionais, econômicos e sociais que sentiu desde 2014, alcançou um novo patamar na forma de tratar a questão migratória, com o derradeiro fenômeno dos

venezuelanos. Se Dilma Rousseff assumiu o governo com a continuidade do tratamento e agenda de Lula da Silva, que, por sua vez, prosseguia com aquele de Cardoso, ainda que adaptado e agora partícipe da “política externa ativa e altiva”, a sua política externa migratória sofreria uma ruptura e mudança na passagem para o governo contestado de Temer.

Talvez, a política externa migratória tenha sido o único ponto de conexão e continuidade entre os governos diametralmente opostos de Rousseff e Temer, surgida a partir de uma ruptura dentro da administração da própria presidente. Nesse sentido, cabe apresentar a linha cronológica a seguir (Figura 4) a fim de sintetizar o que discutimos até agora e para finalizar a discussão sobre o perfil migratório geral do governo Rousseff.

De fato, é possível perceber que a imigração venezuelana para o Brasil atuou como um condicionante das transformações do tratamento Estatal e governamental, se comparados às administrações anteriores e aos fluxos anteriores, sobretudo o de haitianos e oeste-africanos. Nesse sentido, cabe apontar que questões como a interiorização das famílias de venezuelanos se processaram como um elemento-resposta do governo brasileiro até então nunca utilizado, seguindo uma agenda normativa e protocolar da Organização Internacional para as Migrações.

Nos últimos dois anos, entretanto, o cenário institucional do país tem se transformado de forma igualmente hiperdinâmica, com agendas e processos que discutimos nas páginas anteriores: a tentativa de formulação de uma política (i)migratória nacional por meio da 1ª COMIGRAR, a criação do dispositivo dos vistos humanitários, a tramitação e a aprovação da nova Lei de Migração, a edição dos vistos para os eventos desportivos, até então inéditos na jurisprudência brasileira, as migrações subsidiadas por meio do Programa Mais Médicos, os vetos presidenciais à nova lei migratória, e o *impeachment* da presidente

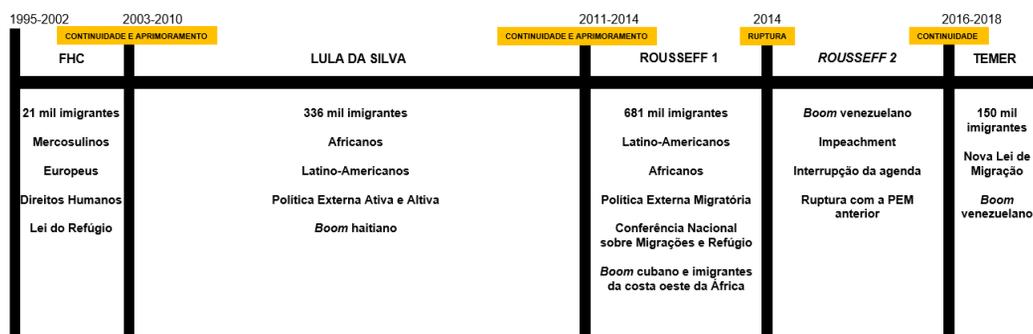
Figura 3 – Atuações do governo brasileiro face à imigração venezuelana

### OIM Plano de Ação em Roraima

- (i) Apoio na orientação para a regularização migratória.
- (ii) Formação em gestão e Coordenação de Acampamentos (CCCM pela sigla em inglês).
- (iii) Desenvolvimento de duas investigações: uma sobre o status legal da população migrante indígena e outra sobre a integração e acesso dos Warao às políticas públicas utilizando a cidade de Manaus como estudo de caso.
- (iv) Apoio às organizações da sociedade civil para prestar assistência direta aos migrantes venezuelanos, geração de renda e inclusão laboral dos indígenas Warao.
- (v) Implementação da Matriz de Monitoramento de Deslocamento (DTM pela sua sigla em inglês)

Fonte: Organização Internacional para as Migrações (2018, p. 5).

Figura 4 – Linha cronológica de síntese da política externa migratória brasileira



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Rousseff, considerado neste artigo como um marco de ruptura entre a agenda de política externa migratória até então vigente com a nova agenda implementada pelo governo do ex-presidente Michel Temer e as promessas do presidente recém-empossado Jair Bolsonaro neste campo.

Embora tenhamos discutido em publicações anteriores (Uebel e Ranincheski, 2017a; Uebel e Ranincheski, 2017b) as perspectivas a agendas do governo Temer em relação ao tópico migratório, muito do que fora previsto por nós analistas e migratólogos acabou se concretizando de forma distinta por ocasião de um novo *boom* imigratório: o dos venezuelanos, e também pela sobrevida não esperada dada às instituições que tratam das questões migratórias, como o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho.

Por que ruptura total? Este questionamento parte do pressuposto compartilhado entre os pesquisadores de migrações na academia brasileira de que ocorreria uma quebra institucional e política na percepção da importância das migrações para a construção da política externa brasileira – e da própria imagem externa do Brasil – a partir do conturbado e contestado processo de destituição da presidente Rousseff no ano de 2016, que deixou feridas não apenas na história democrática do Brasil, mas também em uma agenda progressista de questões sociais e de direitos humanos (6).

Se fosse possível imaginar uma linha de uma série histórica na política externa migratória brasileira ao longo das últimas duas décadas, afirmaríamos que, com a ocorrência do processo de *impeachment* de 2016, restou engavetada toda a agenda progressista de avanços rumo à implementação de uma efetiva política migratória no país, uma vez que, ainda em 2014, o governo Rousseff tinha dois objetivos que concentrariam todas as atenções do governo federal: 1) a sua reeleição a qualquer custo, no meio de escândalos e denúncias de corrupção, sobretudo por parte da Operação Lava Jato;

2) a sua sobrevivência face o processo de destituição, iniciado ainda no final de 2015. As obras de Bole (2016) e Carvalho (2018) sustentam esta esteira de pensamento e ainda aprofundam a discussão acerca da interrupção da própria agenda econômica no mesmo período.

Seria impossível, deste modo, um governo federal conseguir manter o seu foco, estrutura e energia para a manutenção de agendas extra-administrativas, como aquelas da 1ª COMIGRAR, o que explica a lenta e quase paralisada tramitação da nova Lei de Migração entre 2014 e 2015 e com a inexistência de uma 2ª COMIGRAR, algo que fora prometido quando da cerimônia de encerramento da primeira edição da conferência.

Isto posto, é possível afirmar que a ruptura não se dera quando da posse de Michel Temer, primeiro como interino e depois como definitivo, mas sim ainda na sobrevida do segundo governo Rousseff, totalmente desconectado de políticas para imigrantes, que então passariam a ser responsabilidade dos governos estaduais e municipais e de outras esferas do Poder Público, sobretudo do Ministério Público – Federal, Estadual e do Trabalho – e também das ONGs e entidades religiosas.

Poder-se-ia argumentar que o panorama imigratório do Brasil à época também estava estabilizado, ainda que a integração dos imigrantes chegados nos anos anteriores fosse insuficiente e aquém da imagem projetada externamente de um “país acolhedor de imigrantes”, pelo contrário, entre 2014 e 2016 foi o período em que mais demandou-se acesso aos sistemas públicos de saúde, educação e moradia, o ensino de português como língua estrangeira, a emissão de documentos de regularização, etc.

A referida ruptura total, além de interromper esta agenda progressista, também teve repercussões na política externa brasileira, totalmente paralisada nos anos da administração Temer, uma vez que foi conduzida

por dois chanceleres não diplomatas, José Serra e Aloysio Nunes, e afastada dos grandes fóruns e debates internacionais, tanto pelo cenário caótico que o Brasil demonstrava externamente, como pela perspectiva que os outros países e governos estrangeiros tinham em relação ao governo Temer: de transição e imobilizado pelas questões de corrupção, restrições orçamentárias e elevados índices de reprovação popular.

Nessa esteira, nota-se que a política externa migratória de Michel Temer seguiu alguns passos daquela praticada por Rousseff, como a tentativa de projeção do Brasil externamente como país acolhedor de imigrantes, a manutenção da responsabilidade de controle, acolhimento e encaminhamento por parte do MJ – e posteriormente do Ministério da Segurança Pública –, do Ministério do Trabalho e do MRE.

Apesar disso, houve uma diminuição da atuação do Itamaraty na frente migratória, o que se comprova com a própria desinformação governamental em relação ao número de imigrantes e ao próprio panorama migratório do Brasil, como ficou evidenciado no discurso do presidente Michel Temer, preparado pelos diplomatas brasileiros, na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2016, conforme a citação a seguir:

*[...] O Brasil, nos últimos anos, recebeu mais de 95 mil refugiados, de 79 diferentes nacionalidades. Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças. Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde. E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados. Em nosso Parlamento, encontra-se já em estágio avançado, uma nova lei de migrações. O nosso objetivo é garantir direitos, facilitar a inclusão e não criminalizar a migração. Nossa lei disporá sobre o visto humanitário – instrumento já utilizado em favor de quase 85 mil cidadãos haitianos, após o terremoto de 2010, e 2.300 pessoas afetadas pelo conflito na Síria. No centro de nossas políticas, está o reconhecimento inescapável da dignidade de todos os migrantes. [...]. (Temer, 2016, grifos nossos).*

Além de apresentar números inverídicos sobre o número de refugiados no Brasil, que à época eram dez vezes menores, o então presidente também repetiu uma prática muito comum aos seus antecessores: a construção de um discurso distinto à prática efetivamente verificada, e aí inseriremos os nossos breves apontamentos sobre o panorama migratório do

Brasil na administração Temer e, posteriormente, as perspectivas da política externa migratória brasileira no governo Bolsonaro.

“Temos plena consciência de que o acolhimento de refugiados é uma responsabilidade compartilhada. Estamos engajados em iniciativas de reassentamento de refugiados de nossa região, com especial atenção para mulheres e crianças” (Ibid., 2016): o que de fato ocorreu foi uma inédita atuação governamental para a interiorização de imigrantes e refugiados venezuelanos, sobretudo a partir de 2017, com o agravamento da crise migratória venezuelana. Outro elemento novo foi a atuação das Forças Armadas, especialmente o Exército e Força Aérea Brasileira, tanto na securitização das fronteiras, como no controle migratório e na logística envolvendo o processo de interiorização daquelas famílias para outros estados brasileiros (Ministério da Defesa, 2018).

Outra questão que contesta à afirmativa anterior e demonstra mais um processo de ruptura, é o fato de que os estados, como unidades da federação, destacadamente o de Roraima, agiram isoladamente na questão migratória, algo que até então nunca havia se verificado, especialmente em dois casos específicos: 1) a demanda junto ao Supremo Tribunal Federal pelo fechamento da fronteira norte do Brasil, para impedir a admissão de novos imigrantes (Supremo Tribunal Federal, 2018); e 2) a celebração de um inédito e peculiar acordo entre o governo de Roraima e o governo da Venezuela para a repatriação dos venezuelanos ao seu país de origem (Ariza, 2018; Governo de Roraima..., 2018, septiembre 21), algo que fere as próprias convenções internacionais, além de ser constitucionalmente questionável um acordo entre uma unidade da federação e um Estado estrangeiro, sem a intermediação do MRE e sem a chancela presidencial.

“Em nosso país, mesmo antes do reconhecimento de sua condição migratória, os refugiados têm acesso universal a emprego e a serviços públicos de educação e saúde. E trabalhamos com as Nações Unidas para assegurar agilidade aos procedimentos de concessão desse status. Também com nossos irmãos latino-americanos estamos empenhados em múltiplas iniciativas em favor dos refugiados” (Temer, 2016): isso também não corresponde à realidade verificada durante a administração Michel Temer, uma vez que foram repetidos os relatos de imigrantes (todos baseados em perspectivas de um “cenário acolhedor” no Brasil, que se mostraram equivocadas posteriormente) que não conseguiam acesso aos serviços públicos mais básicos, como saúde e educação, e muito menos o acesso ao emprego, seja pela inexistência de vagas, seja pela falta de documentação, haja vista a burocratização institucional para a emissão dos documentos e a falta de informação dos próprios servidores do Ministério do Trabalho.

Para finalizar, outro ponto que se sobressai nessa agenda de rupturas da política externa migratória brasileira na administração Michel Temer, foi a insólita participação de um Estado estrangeiro nos debates migratórios do Brasil, incluindo um forte viés securitário, respaldada em duas oportunidades diferentes: os Estados Unidos da América. Nunca na historiografia brasileira um membro do alto-escalão norte-americano tecera comentários sobre as questões migratórias do Brasil, e em pouco mais de um ano, tanto o vice-presidente como o secretário de Estado daquele país o fizeram, a fala de Mike Pence, vice-presidente dos Estados Unidos reafirma esse pensamento:

*[...] With the second-largest military in the Western Hemisphere, the defense partnership between the United States and Brazil has benefitted us both for many decades, promoting the safety of our people and the stability of the region. Last month, the United States and Brazil launched the first-ever Permanent Security Forum to integrate all elements of our law enforcement operations. And we will continue to confront the challenges facing security and stability across this region together. There is one specific threat to our collective security that we spoke of today and I'd like to address: The ongoing collapse of one of our neighbors, Venezuela. Venezuela's collapse is creating a humanitarian crisis, leading to widespread deprivation, the denial of basic services, and starvation. And it's spurred the largest cross-border mass exodus in the history of our hemisphere. More than 2 million Venezuelans have abandoned their homeland, giving drug cartels and human traffickers even new opportunities to engage in their deadly trade and exploit vulnerable families. [...] Tomorrow, as you mentioned, Mr. President, Karen and I will be visiting Venezuelans in a shelter in Manaus. To meet this crisis, the United States is proud to support, in the fashion of more than \$20 million, efforts to come alongside Venezuelans who fled their homes. This is in addition to the more than \$40 million that we've given to support humanitarian efforts across the region. [...] And, today, Mr. President, I'm pleased to announce that the United States will provide additional support of nearly \$10 million to Venezuelan migrants, more than \$1 million that will go directly to Brazil as you address this ongoing crisis. [...] Mr. President, let me say thank you. Thank you for supporting the more than 50,000 Venezuelans who have fled to Brazil to escape the deprivation and the tyranny that has beset their homeland. Thank you for your leadership in standing up to the Maduro regime, and for your partnership in the cause of democracy in that land with the United States. [...] But now is the time for even stronger action. And, today, the United States calls on Brazil and all freedom-loving nations across our hemisphere to take further steps to isolate the Maduro regime. [...] Sadly, in recent*

*days, a flood of migrants from Central America have been entering the United States illegally. In the first six months of this year, nearly 150,000 Guatemalans, Hondurans, and Salvadorans abandoned their homes and made the often-dangerous journey to the United States in the misguided belief that they could enter our country illegally. And to all the nations of this region, let me say with great respect: Just as the United States respects your borders and your sovereignty, we insist that you respect ours. As President Trump has said, "If you don't have borders, you don't have a country." And under our President's leadership, we're investing in our border security as never before. [...] But the truth is, all the nations of our Hemisphere have got to help to ensure the stability of our neighbors. And so today, on behalf of the United States, I say to our strong ally here in Brazil, and to all the freedom-loving nations across the Americas: The time has come to do more. And lastly, to the people of Central America, I have a message for you, straight from my heart, and straight from the heart of the American people: You are our neighbors. We want you and your nations to prosper and thrive across Central America. Don't risk your lives or the lives of your children by trying to come to the United States on a road run by drug smugglers and human traffickers. If you can't come legally, don't come at all. If someone tells you they can bring your child to America, don't believe them. Hold on to your children. Build your lives in your homeland. And be confident that your neighbors in the United States and across this New World are all working together to ensure a brighter future for all of the nations of this hemisphere (Pence, 2018, grifos nossos).*

Pela primeira vez na história diplomática brasileira e, por conseguinte, na própria política externa migratória brasileira, um ator externo teve atuação direta, neste caso, os Estados Unidos. Essa é a outra principal característica da política externa migratória de Michel Temer: a obtenção de apoio logístico e financeiro dos Estados Unidos para o controle migratório, especialmente o de retenção de venezuelanos – o que explica as peculiaridades que apresentamos anteriormente –, o que poderia ser compreendido inclusive como uma violação da soberania territorial do Brasil, assunto este que poderá ser tema de pesquisas futuras sobre a securitização migratória do país.

### 3. Considerações finais

Securitização das fronteiras, militarização do tratamento da questão migratória, interiorização de imigrantes e refugiados e ingerência externa são os elementos que caracterizaram, portanto, a agenda da política externa migratória de Michel Temer, rompendo então com a agenda progressista dos governos anteriores. Este cenário criaria um ambiente cada vez mais restritivo à chegada e permanência de imigrantes

no Brasil, uma vez que as perspectivas de acolhimento, empregabilidade e integração se apresentavam cada vez mais anti-imigração, xenofóbicas e piores inclusive do que aquelas registradas em seus países de origem.

À exceção dos fluxos de venezuelanos, que continuaram para o Brasil única e exclusivamente por ser a única opção viável, junto à Colômbia, todos os demais fluxos, segundo os dados mais recentes da Polícia Federal e reduziram entre 2017 e 2018, ocasionando dois tipos situação que caracterizam o panorama atual das migrações no Brasil: a) a emigração forçada, isto é, pela indocumentação, falta de regularização, desemprego, perseguições, violência, aumento da xenofobia no Brasil e crescimento da vulnerabilidade, além da perspectiva de uma piora do cenário a partir da posse de Jair Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019; e b) a remigração para os países vizinhos, como Uruguai, Paraguai e Chile, que receberam, segundo os seus institutos nacionais de estatística, um número elevado de imigrantes caribenhos e oeste-americanos que estavam no Brasil anteriormente, ou ainda, remigrações para o Canadá e União Europeia, mormente a França, Alemanha e Espanha, na busca de asilo ou mesmo a imigração irregular.

Isto posto, somando-se aos já citados discursos e promessas do presidente recém-empossado, Jair Bolsonaro, apresentamos a seguir as perspectivas do panorama imigratório do Brasil para os próximos anos, considerando tanto o cenário econômico, político e geopolítico doméstico como o internacional:

- 1) Diminuição dos fluxos imigratórios de todas as origens continentais, em virtude da retração econômica brasileira, a impactar na criação de novas vagas ociosas, embora exista a previsão de crescimento econômico para os próximos anos, a absorção deverá se dar primeiro por parte dos nacionais e posteriormente dos imigrantes, conforme os mecanismos de vinculação de Sassen (2007).
- 2) Aumento da emigração e remigração dos imigrantes já estabelecidos no Brasil para países com políticas e cenários mais acolhedores, como Uruguai, Paraguai, Bolívia, em um primeiro momento e, posteriormente, Canadá, Espanha e França.
- 3) Securitização da questão migratória e fronteiriça, com o aumento da presença das Forças Armadas no controle dessas áreas, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, em substituição e/ou complemento à atuação da PF, CNIg e CONARE.
- 4) Criação de instrumentos não-tradicionais na política externa migratória brasileira, como a construção de abrigos do tipo “campos de refugiados”, processos dinamizados de expulsão, deportação e não-admissão de estrangeiros.
- 5) Maior subordinação – e conseguinte transferência de responsabilidades – da agenda migratória ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com menor peso do Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça.
- 6) Desordenamento na gestão de temas migratórios sensíveis, desde a tabulação de dados estatísticos até a elaboração de normativas e políticas públicas com a prometida extinção do Ministério do Trabalho.
- 7) Não necessariamente uma revogação da nova Lei de Migração, mas sim, a elaboração de emendas constitucionais, novos dispositivos legais e leis complementares que possam desconfigurar os propósitos iniciais da nova lei migratória, levando ao endurecimento e restrição às migrações.
- 8) Aumento dos episódios de xenofobia social e governamental/institucional, dada a onda conservadora registrada após as eleições de 2018, seguindo uma tendência geo-cultural capitaneada pelo governo norte-americano, com ressonância em países vizinhos como Argentina e Chile, e que encontra respaldo discursivo e imagético na figura do presidente Jair Bolsonaro.
- 9) Abandono do discurso por parte da futura chancelaria brasileira de um país de acolhimento às migrações em gerais, uma vez que se vislumbra um total reposicionamento do Brasil na arena internacional, inclusive com maior ingerência em Estados estrangeiros, como a Venezuela, por exemplo.
- 10) Inflexão no perfil migratório do Brasil, inclusive com a retomada do saldo migratório negativo, isto é, mais brasileiros emigrando e menos estrangeiros imigrando para o país, destacando-se o cenário de inexistência de perspectivas positivas às migrações.
- 11) Saída do Pacto Global de Migração, conforme promessa do presidente Jair Bolsonaro e do seu chanceler, Ernesto Araújo (Futuro chanceler diz..., 2018, diciembre 10).

A partir dessas onze perspectivas, pudemos tecer algumas considerações conclusivas neste artigo, a fim apontar não somente as perspectivas da imigração venezuelana no Brasil, mas também do tratamento do Estado e do governo brasileiro face este novo tipo de mobilidade.

Nesse sentido, infere-se que a atuação do Estado e do governo brasileiro face à migração venezuelana pauta-se, sobretudo, em virtude da sua política externa e de acordo com a intensidade dos fluxos migratórios, majorados nos últimos dois anos. Assim, questões geopolíticas e fronteiriças, especialmente aquelas relacionadas à securitização e defesa territorial, se

coadunarão cada vez mais com os tópicos migratórios nas instituições governamentais brasileiras, procedendo, portanto com uma efetiva ruptura às práticas dos governos anteriores.

## Notas

1. Dados compilados pelo autor em sua tese doutoral (Uebel, 2018) e obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação junto à Polícia Federal do Brasil, órgão responsável pelo controle migratório do país. Tabelas completas disponíveis nesta página: <https://www.dropbox.com/sh/iduxcmegm827j84/AABwGTU13XpM1jhxLHMNVmVla?dl=0>
2. Considerando que a Organização das Nações Unidas estima uma população de 5,3 milhões de emigrantes venezuelanos e que a população da Venezuela é de 31,98 milhões de habitantes, o contingente emigrante representa 16,57% da população total do país.
3. A política externa migratória (PEXM) pode ser distinguida com clareza da sua política-mãe, a Política Externa Brasileira, durante os governos Lula da Silva e Rousseff, e sustentada exclusivamente a partir da inserção estratégica do Brasil, sob uma égide da “política externa ativa e altiva”, e cimentada por pilares que discutimos extensivamente, como as participações brasileiras na MINUSTAH e nas missões humanitárias na África, a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes estrangeiros, a criação do visto humanitário, a emissão e isenção de vistos para grandes eventos desportivos, a discussão e tramitação da nova Lei de Migração, a imigração subsidiada por meio do Programa Mais Médicos e, aí oriundo da ruptura iniciada com o processo de impeachment da presidente Rousseff (embora o impeachment em si não tenha sido o causador, conforme salientamos outrora), o sepultamento da agenda da 1ª Conferência COMIGRAR, que ousava criar uma política migratória nacional. Conceito desenvolvido pelo autor em sua tese doutoral (Uebel, 2018).
4. Durante a sua primeira participação como Chefe de Estado na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2016, Michel Temer afirmou que havia 95 mil refugiados no Brasil, ao passo em que os dados oficiais do CONARE indicavam 8.863 refugiados registrados no país (TEMER DIZ que há 95 mil refugiados..., 2016). A repercussão desta fala foi imediata e mal recebida inclusive por organizações não-governamentais, organismos internacionais, pastorais religiosas e pela academia. Este é outro ponto de divergência em relação aos governos anteriores: a falta de diálogo com órgãos da sociedade civil, independentemente da agenda.
5. Migrações de perspectivas, criadas a partir da leitura dos conceitos tradicionais de imigração econômica, refúgio, asilo, e suas variantes, expatriação e migrações de crise, além das

classificações adotadas pela Polícia Federal, como migrações permanentes, temporárias, provisórias e fronteiriças, se tratam de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos que estudamos na presente tese (mas que poderão ser aplicadas também às demais origens continentais em pesquisas futuras), baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram (deixam o país que os acolheu) ou remigram (migram para um terceiro país que não o seu de origem) tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração, cenário que chamamos ao longo da tese de “hiperdinamização das migrações”. Conceito desenvolvido pelo autor em sua tese doutoral (Uebel, 2018).

6. Cabe ressaltar que, embora a referida agenda progressista tenha trazido avanços incontestáveis à população brasileira nos governos Lula da Silva e Rousseff, cabem inúmeras críticas a diversas políticas distributivas e, muitas vezes, eleitoreiras, implantadas por tais governos, que acabaram por desequilibrar as contas públicas e, por conseguinte, agravar as próprias condições sociais de centenas de famílias, inclusive de imigrantes, que acabaram sofrendo com o desemprego, restrição de acesso ao crédito, etc.

## Referências

- ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLÔMBIA, PERU E PARAGUAI ABANDONAM UNASUL (2018, abril 22), El País, Brasil. En línea: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151\\_929149.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/21/internacional/1524267151_929149.html) (consulta 04-01-2019).
- ARIZA, Joselyn (2016), Gobierno venezolano se reúne con gobernadora de Roraima para tratar tema migratorio, en línea: <http://mppre.gob.ve/2018/09/20/gobiernosereuneconautoridadesdebrasilparatemamigratorio/> (consulta 04-01-2019).
- BOLLE, Monica Baumgarten de (2016), *Como Matar a Borboleta Azul: Uma crônica da era Dilma*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- BRASIL TERÁ 2 VEZES MAIS VENEZUELANOS EM 2019, DIZ ONU (2018, diciembre 15), Estado de Minas. En línea: [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/12/15/interna\\_internacional,1013533/brasil-tera-2-vezes-mais-venezuelanos-em-2019-diz-onu.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/12/15/interna_internacional,1013533/brasil-tera-2-vezes-mais-venezuelanos-em-2019-diz-onu.shtml) (consulta 04-01-2019).
- CARVALHO, Laura (2018), *Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- DEPORTAÇÕES DE VENEZUELANOS NA FRONTEIRA COM RORAIMA CRESCEM 824%, (2016, noviembre 23), Folha de São Paulo. En línea: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/11/1834629-deportacoes-de-venezuelanos-na-fronteira-com-roraima-crescem-824.shtml> (consulta

- 04-01-2019).
- FUTURO CHANCELER DIZ QUE GOVERNO BOLSONARO DEIXARÁ PACTO GLOBAL DE MIGRAÇÃO (2018, diciembre 10), Folha de Sao Paulo. En línea: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/futuro-chanceler-diz-que-governo-bolsonaro-deixara-pacto-global-de-migracao.shtml> (consulta 04-01-2019).
- GOVERNO DO BRASIL (2018), Governo inicia programa de interiorização dos imigrantes venezuelanos, en línea: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/04/governo-inicia-programa-de-interiorizacao-dos-imigrantes-venezuelanos> (consulta 21-03-2019).
- GOVERNO DE RORAIMA ANUNCIA ACORDO COM VENEZUELA PARA A REPATRIAÇÃO DE IMIGRANTES (2018, septiembre 21), Redtv. En línea: <https://www.redtv.uol.com.br/jornalismo/cidades/governo-de-roraima-anuncia-acordo-com-venezuela-para-a-repatriacao-de-imigr> (consulta 04-01-2019).
- LÓPEZ MAYA, Margarita (2016), "La crisis del chavismo en la Venezuela actual". *Estudios Latinoamericanos*, no. 38, julio-diciembre. México, D.F., pp. 159- 185.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2018), Processo de interiorização leva venezuelanos de Roraima para outras regiões do Brasil, en línea: <https://www.defesa.gov.br/noticias/41442-processo-de-interioriza%C3%A7%C3%A3o-leva-venezuelanos-de-roraima-para-outras-regi%C3%B5es-do-brasil> (consulta 04-01-2019).
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (2018), Tendências Migratórias Nacionais na América do Sul: República Bolivariana da Venezuela, en línea: [http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias\\_Migratorias\\_Nacionales\\_en\\_America\\_del\\_Sur\\_Vzla\\_Portugues.pdf](http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_America_del_Sur_Vzla_Portugues.pdf) (consulta 04-01-2019).
- PENCE, Mike (2018), Remarks by Vice President Pence and President Temer of the Federative Republic of Brazil in Joint Press Statements, en línea: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-president-temer-federative-republic-brazil-joint-press-statements/> (consulta 04-01-2019).
- REQUENA, Jaime y CAPUTO, Carlo (2016), "Pérdida de talento en Venezuela: migración de sus investigadores". *Interciencia: Revista de ciencia y tecnología de América*, vol. 41, no. 07, Santiago, pp. 444-453.
- ROCHA, Gustavo do Vale y VILAR PINTO RIBEIRO, Natália (2018), "Fluxo migratório venezuelano no Brasil: análise e estratégias". *Revista Jurídica da Presidência*, vol. 20, no. 112, Brasília, pp. 541-563.
- ROCHA-TRINDADE, Maria Beatriz (1995), *Sociologia das Migrações*. Lisboa: Universidade Aberta.
- SÁNCHEZ URRIBARRÍ, Raúl A. (2016), "Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis". *Revista de ciencia política*, vol. 36, no. 1, abril, Santiago, pp. 365- 381.
- SASSEN, Saskia (2007), *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- SIMÕES, Gustavo da Frota (2017), "Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil". *Fluxos Migratórios e Refugiados na Atualidade - Série Relações Brasil-Europa*, vol. 1, no. 1, Rio de Janeiro, pp. 45- 56.
- SIMÕES, Gustavo da Frota, Leonardo Cavalcanti y Antônio Ribeiro de Oliveira (2018), "Imigração venezuelana no Brasil: perfil sociodemográfico e laboral". En Koechlin, José (compilador), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima, Peru, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, pp. 115-134.
- SUPERLOTAÇÃO DE VENEZUELANOS AFETA ABRIGO E ESCOLAS DE BOA VISTA (2017, noviembre 28), Portal Amazônia. En línea: <http://portalamazonia.com/noticias/superlotacao-de-venezuelanos-afeta-abrigo-e-escolas-de-boa-vista> (consulta 21-03-2019).
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2018), Ministra nega pedido de RR de fechamento da fronteira com a Venezuela, en línea: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=386012> (consulta 04-01-2019).
- TEMER, Michel (2016), Discurso do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Reunião Alto Nível sobre Grandes Movimentos de Refugiados e Migrantes, en línea: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14755-discurso-do-senhor-presidente-da-republica-michel-temer-durante-reuniao-alto-nivel-sobre-grandes-movimentos-de-refugiados-e-migrantes-nova-york-19-de-setembro-de-2016> (consulta 04-01-2019).
- UEBEL, Roberto Rodolfo Georg y RANINCHESKI, Sonia (2017a), "Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro". *Oikos*, vol. 16, no. 02, Rio de Janeiro, pp. 79-100.
- \_\_\_\_ (2017b), "Uma ponte para o futuro?: as migrações internacionais na agenda governamental brasileira - perfis, agendas e tratamentos". En Weizenmann, Tiago (compilador), *Migrações históricas e recentes. Lajeado*. Brasil: Editora da UNIVATES. Pp. 90-114.
- UEBEL, Roberto Rodolfo Georg (2018), *Política Externa Migratória Brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**\* Roberto Rodolfo Georg Uebel**

Doctor en Estudios Estratégicos Internacionales  
 Universidad Federal del Rio Grande do Sul, Brasil  
 Máster en Geografía (UFRGS) y licenciado en Economía (UFSC)  
 Profesor de Relaciones Internacionales  
 Escuela Superior de Propaganda y Marketing (ESPM-Sul)  
 Líneas de investigación: migraciones internacionales en Sudamérica, geopolítica,  
 fronteras sudamericanas, política exterior brasileña, cambio climático y migraciones transnacionales  
 Correo-e: roberto.uebel@espm.br

## A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA, INFRAESTRUTURA E O MEIO AMBIENTE: ESPAÇOS VAZIOS

MARIA LUISA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE \*  
BÁRBARA CARVALHO NEVES \*\*

### Resumo

*Este artigo tem como objetivo discutir o tratamento das questões ambientais a partir dos mecanismos regionais da América do Sul, dando ênfase à perspectiva que discute esse tema através dos investimentos para a integração da infraestrutura regional que vem abrindo portas para a ação e interesses de atores intra e extrarregionais. Questiona-se como a questão do meio ambiente é gerida dentro desses mecanismos regionais assim como quais são as possíveis consequências de um cenário regionalmente vulnerável a pressões e interesses externos para o meio ambiente. Assume-se a hipótese de que o meio ambiente ainda é essencialmente discutido e gerido dentro das fronteiras nacionais, de maneira autônoma e soberana entre os países, tendo como consequência uma maior vulnerabilidade para resolver questões do tema de modo conjunto entre os países sul-americanos.*

**Palavras-chave:** integração regional; meio ambiente; instituições regionais; infraestrutura.

*La integración regional sudamericana, la infraestructura y el medio ambiente: espacios vacíos*

#### Resumen

*Este artículo tiene como objetivo discutir el trato de las cuestiones ambientales a partir de los mecanismos regionales de América del Sur, dando énfasis a la perspectiva de las discusiones de ese tema a través de la inversión hacia la integración de la infraestructura regional que viene abriendo puertas para la acción e intereses de actores intra y extrarregionales. Cuestionándose cómo la cuestión del medio ambiente es gestionada dentro de estos mecanismos regionales, así como cuáles son las posibles consecuencias de un escenario regionalmente vulnerable a presiones e intereses externos para el medio ambiente. Se asume la hipótesis de que el medio ambiente aún es esencialmente discutido y gestionado hacia dentro de las fronteras nacionales, de manera autónoma y soberana entre los países, teniendo como consecuencia una mayor vulnerabilidad para resolver estas cuestiones de manera conjunta entre los países sudamericanos.*

**Palabras clave:** integración regional; medio ambiente; instituciones regionales; infraestructura.

*South-American Regional Integration, Infrastructure and the Environment: empty spaces*

#### Abstract

*This article aims to discuss how the environmental issue is treated within South-American regional mechanisms, emphasizing the bias of this theme regarding the infrastructure regional integration investments that has been opening spaces for intra and extra-regional actors and its interest. The main question is how the environmental issue is managed within these regional mechanisms, and what are the possible consequences of a regionally vulnerable scenario to external pressures and interests to the south-american environment. It is discussed that the environment subject is still essentially treated and managed within national borders, autonomously and sovereignly between countries, resulting in greater vulnerability to jointly address these issues by the South American countries.*

**Key words:** regional integration; environment; regional institutions; infrastructure.

*Intégration régionale Sud Américaine, infrastructure et environnement: espaces vides*

#### Résumé

*Cet article vise à discuter le traitement de la question environnementale dans les mécanismes régionaux en Amérique du Sud, en soulignant le biais de ce thème concernant l'investissement pour l'intégration des infrastructures régionales ce qui a ouvert la porte à l'action et aux intérêts des acteurs intra et extra-régionaux. La question est de savoir comment l'environnement est géré au sein de ces mécanismes régionaux et quelles sont les conséquences possibles d'un scénario de vulnérabilité régionale au regard des pressions externes et des intérêts de l'environnement. On suppose que l'environnement est toujours traité et géré à l'intérieur des frontières nationales, de manière autonome et souveraine parmi les pays, ce qui accroît la vulnérabilité des pays d'Amérique du Sud pour résoudre ces problèmes ensemble.*

**Mots-clés:** intégration régionale; environnement; institutions régionales; infrastructure.

## 1. Introdução

**A**s questões ambientais possuem caráter transfronteiriço e, em alguns casos, global. Nesse sentido, Lorenzetti e Carrion (2012) defendem que os arranjos para esse tema devem ser internacionais, uma vez que “trata-se de uma problemática que desafia as fronteiras e a soberania dos Estados, pois para o meio ambiente não existem fronteiras geopolíticas” (Lorenzetti y Carrion, 2012: 728).

O meio ambiente se coloca como pauta da agenda internacional a partir da década de 1970, com a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972 e com a divulgação do Relatório de Bruntland, em 1987 (Lorenzetti y Carrion, 2012). Verifica-se nas últimas décadas que o meio ambiente vem ocupando um espaço crescente nos estudos de relações internacionais, por assumir importância estratégica e econômica devido a sua finitude e papel central na busca pelo desenvolvimento das nações (Nogueira y Mesari, 2005).

Por sua vez, há quem afirme a necessidade de que os processos de cooperação ou integração regional devam contemplar entre suas questões a proteção ambiental como forma de alcançar um desenvolvimento econômico sustentável (Moreira, 2012). Em documento da Comissão Econômica dos Países da América Latina e o Caribe (CEPAL) são apresentados dados que evidenciam que a região possui a maior biodiversidade do planeta, uma vez que conta com uma enorme variedade de ecossistemas, espécies e genótipos, basta mencionar que dos 17 países megadiversos do mundo, 5 são sul-americanos.

Na região encontra-se aproximadamente 30% do total dos recursos hídricos renováveis do mundo, o que corresponde a mais de 70% da água do continente americano e 21% da superfície de florestas do planeta (Cepal, 2013). Os dados ressaltam a importância de estratégias conjuntas para a gestão desses bens na região, as quais poderiam estar alocadas dentro dos projetos de integração regional. Contudo, como corroborado pelos estudos de Oliveira (2010), os conflitos e danos ambientais carecem de cooperação regional e global para serem solucionados.

A ausência de mecanismos de cooperação regional efetivos à proteção do meio ambiente têm efeitos nocivos que se ampliam na escala sul-americana ao considerar a imensa biodiversidade e presença de recursos naturais nos países da região, principalmente nos países Amazônicos. Ademais, as regiões de fronteiras tem sido espaço de expansão de realização de obras de infraestrutura ao longo dos anos 2000 em defesa da integração regional no continente.

Desde a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, o investimento em infraestrutura foi discutido de modo multilateral como de grande importância para o desenvolvimento econômico e social dos países da região. Entretanto, a proteção ambiental e dos povos indígenas dos territórios sul-americanos não estiveram presentes ao longo da evolução da carteira de projetos da IIRSA. E, quando presentes, foram desenvolvidos sob a égide das agências financiadoras das obras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, por sua vez, deixaram as sociedades locais de fora no debate da proteção ambiental da região (Babbitt y Lovejoy, 2009).

Sob a perspectiva ambiental muito se critica o impacto da IIRSA para o bioma na região na qual os projetos e eixos de integração foram alocados, sendo que não se discute amplamente no mecanismo a possibilidade de prejudicar a sociedade e a biodiversidade presente nesses locais, principalmente dentro do eixo de integração na região Amazônica com inúmeras comunidades indígenas (Sant’Anna, 2013; Oliveira Jr. y Vaz, 2017).

É necessário compreender que, no longo prazo, a não consideração dos impactos ambientais e sociais na realização de grandes obras de infraestrutura na América do Sul amplia os problemas de larga escala (Silva, 2017). A IIRSA, inserida na lógica de integração da União das Nações Sul-Americanas em 2011, representa apenas um dos mecanismos regionais cujas ações têm impacto no meio ambiente, que, por outro lado, não é solucionado ou discutido multilateralmente entre os países.

Autores como Couto (2008) destacam que no âmbito da infraestrutura o discurso pró-integração dos povos se estabelece na retórica ao negligenciar os impactos das obras para a sociedade local e o meio ambiente. A dinâmica de atuação da IIRSA, por exemplo, reflete a proposta desenvolvimentista de agências multilaterais como o BID sem uma reestruturação do projeto pensando naqueles que sairão prejudicados. Ou seja, o desenvolvimento infraestrutural, seja nos espaços regionais ou nos espaços nacionais, acaba por responder às exigências e estratégias de seus financiadores, que, neste caso, inclui também políticas ambientais sejam elas eficientes e inclusivas ou não.

Este artigo tem como objetivo discutir o meio ambiente diante dos mecanismos regionais na América do Sul, principalmente ao levar em consideração o investimento para a integração da infraestrutura regional que vem abrindo portas para a ação e interesses de Estados extrarregionais. Questiona-se como a questão do meio ambiente é gerida dentro dos mecanismos regionais, e quais as possíveis consequências de um

cenário regionalmente vulnerável a pressões e interesses externos para o meio ambiente.

O argumento central deste trabalho é de que as questões ambientais ainda são essencialmente tratadas e geridas dentro das fronteiras nacionais, de forma autônoma e soberana entre os países, tendo como consequência uma maior vulnerabilidade em resolver tais questões de modo conjunto entre os países que conformam os mecanismos regionais sul-americanos. É necessário entender a importância de tratar o meio ambiente de modo multilateral no continente em um momento no qual há grandes projetos de infraestrutura sendo projetados por Estados extrarregionais, pois, as consequências ambientais não atinge os executores, mas sim as populações e biomas da América do Sul.

Para tanto o artigo está dividido em duas seções para além da introdução e das considerações finais. A primeira seção visa discutir a atuação dos mecanismos regionais, em destaque o Mercosul e a Unasul, ao incorporar a defesa do meio ambiente a partir do espaço regional existente, discutindo a importância e efetividade que essas ferramentas institucionais apresentam. A seção seguinte, discute a partir da infraestrutura regional os espaços vazios dos mecanismos regionais e o impacto dos projetos desenvolvimentistas ao meio ambiente sul-americano, apresentando o paradoxo do investimento em infraestrutura para o desenvolvimento em detrimento da proteção ambiental.

## 2. O meio ambiente nos projetos de integração regional

Os espaços regionais se apresentam como ferramentas que se conformam da vontade e desejo das elites e dos governos dos países envolvidos, visando a criação do organismo como um espaço para debater ou realizar seus almejos cooperativistas (Nolte y Comini, 2016).

Nesse sentido, têm-se a importância da institucionalização dos mecanismos e espaços regionais para que essa interação pudesse existir principalmente apoiada na manutenção da soberania dos países, entendida por todos os países sul-americanos como de grande importância em suas estratégias nacionais.

A representação de tal diretriz foi a consolidação tanto do Mercosul como da Unasul, traçada por uma trajetória iniciada nos anos 1990 e meados de 2000, respectivamente. Entende-se que tais espaços regionais tendem a reafirmar a existência de uma ação estratégica de integração para a institucionalização de mecanismos a fim de servir como um centro de governança regional, principalmente na questão de proteção, segurança e resolução de conflitos, como também apontado por Hirst, Lima e Pinheiro (2010) como um grande ganho à região.

Nesse sentido, o surgimento da Unasul representou um espaço de possibilidade para que ocorresse um debate relativo às questões ambientais, relacionando-as com o desenvolvimento regional. Reafirma-se o entendimento de que a integração sul-americana é resultado de um desejo semelhante dos países da região em buscar políticas públicas comuns que os beneficiem mutuamente, e que se pautem no em diversos aspectos, entre eles, a proteção ambiental (Domingues, 2006: 99).

Senhoras et al. (2009) argumentam que a construção de novos discursos e diálogos seriam como pilares para a proteção e a revalorização da temática ambiental na América do Sul. Desde o seu texto fundacional, a Unasul demonstra preocupação com o desenvolvimento sustentável como forma de promover a integração e o desenvolvimento regional e coloca a temática ambiental como um dos eixos para a construção de uma identidade da região. Além do viés integracionista do meio ambiente, apontado no texto constitutivo da Unasul, a preservação hídrica e da biodiversidade sul-americana é ressaltada como objetivo específico de seu projeto regional, entre outros aspectos que concernem à questão e ao desenvolvimento sustentável.

Para que os objetivos de seu tratado constitutivo fossem cumpridos foram criados 9 conselhos: Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS); Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN); Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSSECCTI); Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Energético Sul-Americano (CES) e o Conselho Eleitoral (CE) da UNASUL.

No âmbito de alguns desses conselhos, as temáticas ambientais são abordadas. O COSECCTI tem entre seus objetivos a promoção de coordenação de iniciativas e trocas de experiências no tocante à biodiversidade e às mudanças climáticas. Já o CSEF apregoa em seus objetivos a construção de um sistema econômico equânime, justo e com ênfase no desenvolvimento sustentável. O Conselho Energético Sul-Americano busca elaborar um tratado regional nas seguintes frentes: o gás, economia de energia, petróleo e energias alternativas.

Por sua vez, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) indica entre seus princípios a defesa soberana dos recursos naturais da região, sendo que suas ações são elaboradas a partir de seus planos de ação. No plano de 2012 houve a proposta de que os membros trabalhassem no sentido de compreender lacunas, ameaças e riscos para a preservação dos recursos naturais da América do Sul. Esse plano incorporou

desde propostas no eixo de políticas de defesa até o eixo de capacitação e formação e foram apresentados planos de oficinas, de mapeamento e de seminários sobre áreas de risco de desastres naturais e antrópicos na América do Sul. (Unasur, 2012).

De acordo com o plano mais recente, de 2017, no eixo que aborda os grupos de trabalho, é perceptível a tentativa de continuidade das atividades propostas em 2012. Rojas (2007) afirma que para enfrentar os

desafios que se impõe ante a globalização é preciso coordenação e concertação, o que vai ao encontro do esforço dos planos de ação, uma vez que estes buscam coordenar os temas no âmbito das agendas nacionais. Contudo, é preciso maior objetividade e parâmetros técnicos para fazer cumprir com os objetivos.

A partir da análise dos Planos de Ação do CDS é necessário destacar aqueles que de algum modo davam ênfase ao meio ambiente (Tabela 1).

Tabela 1. Planos de Ação do CDS com ênfase no meio ambiente

Eixo	Atividade	Detalhamento
1 - Políticas de Defesa	Realizar um Seminário sobre a defesa dos recursos naturais e da biodiversidade na América do Sul como forma de avançar nas pesquisas e propostas de mecanismos de cooperação para a região.	Responsável: Colômbia; Local: Bogotá Correspondentes: Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Peru. Período: entre abril e maio de 2012
2- Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz	Realizar uma oficina para propor mecanismos de cooperação entre os Ministérios da Defesa dos países membros como forma de responder aos desastres naturais e antrópicos de grande magnitude de forma rápida e dentro do contexto de responsabilidades normativas de cada Estado, incluídos aspectos operacionais.	Responsável: Peru; Local: Lima Correspondentes: Bolívia, Brasil, Colômbia, Uruguai Período: segundo trimestre do ano 2012.
2- Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz	Organizar uma oficina para a elaboração de mapas de riscos de desastres naturais, como forma de mitigação dentro do contexto das responsabilidades normativas de cada país membro, incluídos aspectos operacionais.	Responsável: Chile Local: Santiago Correspondente: Equador Período: abril de 2012
4- Formação e Capacitação	Realizar um seminário que determine os alcances do conceito de "Mãe Terra" e sua relação com a defesa, bem como avalie a possibilidade de propor um programa de educação, dirigido aos Ministérios da Defesa dos países membros.	Responsável: Bolívia Local: La Paz Período: setembro de 2012.
4- Formação e Capacitação	Realizar uma expedição ao Polo Sul dos países da UNASUL durante a Campanha Antártica 2012-2013.	Responsável: Argentina Correspondentes: Peru, Brasil, Uruguai, Chile, Equador, Suriname, Venezuela, Bolívia. Período: novembro a março de 2012 a 2013
Plano de Ação do CDS 2017		
4 - Formação e Capacitação.	I Diplomado em Geopolítica dos Recursos Naturais e Biodiversidade na América do Sul.	Responsável: Venezuela; Local: Caracas Período: a confirmar.
Grupo de Trabalho Extraplano 2017	Continuar com o Grupo de Trabalho sobre Defesa e Recursos Naturais para avançar na elaboração do inventário dos recursos naturais estratégicos da região em coordenação com o CEED-CDS.	Responsável: Argentina; Correspondente: Equador Período: julho Observações: coordenar e cooperar com o CEED para a elaboração do inventário dos recursos naturais da região e elaboração de um documento base sobre as políticas regionais.
Grupo de Trabalho Extraplano 2017	Continuar com Grupo de Trabalho para a elaboração do Atlas Sul-Americano de Mapas de Riscos e Desastres produzidos por Fenômenos Naturais.	Responsável: Peru; Correspondente: Equador Observações: Continuar com o desenho dos procedimentos técnicos, metodológicos, standardizados e priorizados de todos os países membros da Unasul para a elaboração do Atlas Sul-Americano de Mapas de Riscos de Desastres ocasionados pelos Fenômenos Naturais.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul Americano de 2012 e 2017 (Unasur, 2012 y 2017).

As iniciativas apresentadas na Tabela 1 demonstram que houve tentativa de inclusão da temática ambiental nas diversas instâncias da Unasul, ainda que não tenha sido criado nenhum tipo de institucionalidade específica para tratar dessa fundamental questão. É visível a percepção dos países acerca do caráter estratégico que a biodiversidade sul americana possui e da necessidade de esforços conjuntos para sua proteção e sustentabilidade, contudo, não nos parece clara qual a efetividade que essas iniciativas tiveram em gerar resultados práticos para alcançar os objetivos propostos em cada dos planos apresentados.

No que se refere ao Mercosul, bem como à Unasul, a questão ambiental recebeu atenção desde o tratado inicial e levou-se em consideração o papel fundamental do tema para a integração e o desenvolvimento. O enfoque mais específico para a temática ocorreu durante a II Reunião dos Presidentes do Mercosul, realizada em Las Lenãs, no ano de 1992. Nesse momento foi criada a Reunião Especializada do Meio Ambiente (REMA), contudo, por não se tratar de um Subgrupo Técnico de Trabalho, tornou-se paralela aos mecanismos institucionais de tomada de decisão, o que limitava o alcance de suas recomendações. Nos anos 1990, a questão ambiental era tratada de forma descentralizada no bloco e o documento produzido pela REMA era a expressão de uma tentativa de construir pilares para o tratamento dado ao meio ambiente no Mercosul (Mercosur, 2006).

A criação de uma instância específica para tratar da questão ambiental deu-se somente em 1995, com o Subgrupo de Trabalho 6 de Meio Ambiente (SGT-6). O objetivo precípua do SGT-6 é formular e propor estratégias que garantam a proteção e a integridade dos recursos naturais dos Estados-parte atreladas aos objetivos comerciais fundacionais do bloco. Entretanto, a ação do SGT-6 é limitada para o tema, dada sua vinculação ao GMC como instância que presta auxílio ao Grupo de Mercado Comum para ações que envolvam meio ambiente, portanto, o Subgrupo encontra-se diretamente ligado ao comércio, mas tem importante papel na negociação de acordos ambientais entre os Estados (Villar, 2015). Em 2002, foi aprovada a criação das “Pautas Negociadoras do SGT-6”, que se tratam de pontos fixos a serem incorporados na agenda de trabalho do Subgrupo (Mercosur, 2006), tornando a discussão do Subgrupo mais engessada e permeada pela lógica de que o tema ambiental pode ser elemento facilitador de vantagens competitivas ao se firmarem negociações e acordos com outros países e blocos.

Em 2001 foi criado o “Acordo Marco Sobre Meio Ambiente do Mercosul” com nuances dos pilares ambientais pensados em 1994, pois reforçou a ideia de cooperação entre os Estados-Parte pelo meio ambiente, visando à pesquisa, à troca de informações, à educação formal e não formal, dando especial atenção às áreas

fronteiriças e enfocando os aspectos jurídico e político da situação (Mercosur, 2001).

Outra instância relacionada exclusivamente ao meio ambiente é a da Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul, criada em 2003. O objetivo fundamental foi a criação de uma instância de nível ministerial periódico que lidasse com a coordenação política, a promoção da gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável dos países membros; dessa forma, deveria haver um maior aprofundamento da questão ambiental pelos Estados essa instância ficaria subordinada ao CMC (Mercosur, 2006).

Por meio da análise das atas das reuniões dessa instância, percebeu-se que o tema comercial se faz sempre presente nos debates que permeiam a política ambiental, seja pelo desenvolvimento sustentável ou adequação às normas internacionais. O interesse de inserção como ator relevante nas negociações internacionais é claro, uma vez que se produziram documentos que demonstram esse intuito. Apesar do debate sobre as políticas nacionais ambientais, pouco foi traduzido em ações concretas que viabilizassem uma inferência comum sobre as assimétricas legislações dos países.

Por fim, não se pode deixar de citar o papel do Parlasul, que foi criado em 2005 e já em sua estrutura original foi estabelecida uma Comissão Permanente para tratar de meio ambiente: a Comissão “Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento Territorial, Vivenda, Saúde, Meio Ambiente e Turismo”, que tem buscado, por meio de recomendações ao CMC, promover um maior intercâmbio de informações e experiências na área ambiental, com o intuito de criar uma harmonização da legislação ambiental de maneira mais ampla.

Quando traçamos uma linha comparativa entre a institucionalização da temática ambiental em ambos os blocos analisados, algumas semelhanças e diferenças são percebidas (Tabela 2).

No tocante às semelhanças, o caráter intergovernamental no tratamento ambiental é perceptível. No caso do Mercosul, as instâncias têm suas decisões subordinadas ao CMC e ao GMC, representados por agentes do executivo dos países membros do bloco. No caso da Unasul, já em seu tratado fundacional o meio ambiente é considerado tema de grande relevância, contudo, a proteção e normatividade dos temas que tangem a questão devem ser tratados de forma mais apropriada pela União dos países parte. Essa primeira semelhança nos leva ao segundo ponto a ser abordado, que é a dificuldade em fazer as discussões e iniciativas para o meio ambiente nesses blocos serem efetivas, uma vez que não há autonomia para as decisões e as instâncias ambientais são consultivas. Por fim, em ambos os textos fundacionais do Mercosul e da Unasul, o meio ambiente é tratado como tema de relevância e seu caráter integracionista é ressaltado.

Tabela 2. Semelhanças e diferenças nas tratativas do meio ambiente pela Unasul e Mercosul

Semelhanças	Diferenças
Intergovernamentalismo	Grau de institucionalização
Baixa efetividade nas decisões	Ênfase
Instâncias ambientais consultivas	Harmonização das normas ambientais
Abordagem integracionista do meio ambiente	

Fonte: Criação própria das autoras.

Já em relação às diferenças, a institucionalização da temática é ponto a ser tratado, pois no caso Mercosulino o meio ambiente avança rumo às instâncias que tratam especificamente de suas questões, é feito um acordo quadro entre seus membros, enquanto a Unasul trata do meio ambiente como um dos diversos objetivos de seus conselhos e eixos temáticos dentro dos planos do CDS. Também é notável a ênfase dada às questões ambientais em cada um dos blocos, pois, no Mercosul, o tema é constantemente atrelado ao comércio e na Unasul, a ênfase é na defesa, o que não poderia ser diferente, uma vez que os blocos possuem objetivos e períodos de criação distintos. Por fim, o Mercosul busca, desde a criação do REMA, a harmonização de suas normas ambientais, enquanto a Unasul não estabelece normas jurídicas e disciplina comum entre seus membros.

Tais diferenças aportam ao contexto regional certa vulnerabilidade diante de atores e interesses externos. Ademais, mesmo que tratado e discutido em diferentes órgãos de ambos os mecanismos regionais, os principais espaços que avançam na região se referem à defesa e apoio ao investimento em infraestrutura, e, nesses espaços, os cuidados para com o meio ambiente são escassos ou inefetivos, como será discutido na seção a seguir.

### 3. Mecanismos regionais, infraestrutura e meio ambiente

Na seção anterior foi apresentado que há inúmeros espaços, mecanismos e normas institucionalizadas para as tratativas de proteção ao meio ambiente, que, ainda que existentes, são ineficazes. Essa problemática se amplia ao se observar os espaços regionais para a integração da infraestrutura na América do Sul, havendo vários movimentos de crítica às obras de integração da infraestrutura regional por conta de seus impactos sócio-ambientais.

Desde os anos 1970 com a criação do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) a infraestrutura foi projetada como um instrumento necessário para o desenvolvimento dos países Sul-americanos. Ainda assim, essa diretriz se consolidou de maior modo nos

anos 2000 com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que considerou a interconexão física, comunicacional e energética como essencial para a integração regional (Sanahuja, 2010).

Nesse período a infraestrutura foi vista como uma ferramenta para o desenvolvimento nacional dos países sul-americanos, incentivando a concretização de uma melhor interconexão entre eles em busca da redução dos custos de transporte intrarregional e, conseqüentemente, na conformação de um mercado mais competitivo no âmbito extrarregional, incentivando a conformação dos chamados corredores de exportação (Honório, 2013; Ramanzini Jr. y Mariano, 2016).

Ademais, em sua conformação a IIRSA contava com uma Carteira de Projetos formulada por instituições de financiamento multilaterais em conjunto com os governos sul-americanos. Ao defender que os Estados não deveriam ser demandados financeiramente para a execução das obras devido aos problemas de endividamento público das economias regionais, abriu-se espaço para uma maior participação dessas instituições financeiras (Honório, 2013). Nesse sentido, as críticas iniciais aos projetos de integração da infraestrutura se desenvolveram na grande convergência dos interesses privados na iniciativa, de modo mais específico, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF).

A inexistência de um espaço ou política regional coesa para a proteção do meio ambiente na América do Sul, como discutido na seção anterior, se soma à ocupação dessa lacuna pelos atores internacionais centrais na dinâmica de investimentos em infraestrutura regional: as instituições multilaterais de fomento. Organismos como o BID, a CAF, ou até mesmo outros financiadores importantes da carteira da IIRSA (Banco Mundial, União Europeia, Governo Chinês, Bancos privados, etc.), têm suas próprias políticas ambientais, que, por sua vez, são condicionantes para a garantia de recebimento dos empréstimos negociados entre as agências e os governos sul-americanos.

Um exemplo é o caso do Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do

Sistema Aquífero Guarani (PSAG), o qual teve financiamento do Global Environmental Facility (GEF) e a implementação dos recursos foi feita pela Banco Mundial e a execução do PSAG foi de responsabilidade da Organização dos Estados Americanos. Esse projeto de grande porte foi condicionado ao modelo e padronização de informações exigido pelo GEF (SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL, 2008), o que não necessariamente representa as necessidades de avanço a serem desenvolvidas pelos países no tocante ao Aquífero Guarani. O GEF é importante na atuação para projetos referente aos recursos hídricos em diversas regiões do globo, atuando inclusive em projeto na Amazônia.

Outro exemplo que pode-se citar é o da política ambiental e de sustentabilidade elaborada pelo BID em 2006, publicada como uma “Revisão da Sustentabilidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento”. Neste documento são apresentadas três dimensões críticas de sustentabilidade: a sustentabilidade econômica que diz respeito ao desenvolvimento econômico que resulta no longo prazo em um bem estar financeiro e estabilidade econômica; a sustentabilidade ambiental que consiste de “ações humanas que mantêm a capacidade dos ecossistemas de produzirem a quantidade de bens e serviços no qual todas as vidas dependem” (BID, 2006: 2, tradução livre); e a sustentabilidade social que está ligada ao desenvolvimento social para uma maior equidade social e acesso à educação e saúde.

Ao discutir a importância de se proteger as florestas assim como a biodiversidade americana, os esforços de 2006 do BID estabeleceram apenas as intenções do Banco em atualizar suas diretrizes de ação para incorporar tais questões, entretanto, sem propor ou condenar ações que impactavam na preservação da biodiversidade da região. Essa problemática se amplia em escala ao compreender que as diretrizes trabalhadas pelo banco foram projetadas ao longo dos anos 2000 para “harmonizar” os padrões de investimentos sociais e ambientais nos países da América Latina e no Caribe. Ademais, a visão de sustentabilidade como definida pelo BID se desenvolve sob um caráter produtivo, de utilização do meio ambiente em sua capacidade, não diretamente direcionando esforços na proteção dos espaços que já são sobreexplorados.

Na visão de autores como Couto (2008) a problemática da integração da infraestrutura se estabelece na retórica discursiva dos Estados ao negligenciar os impactos das obras de infraestrutura para a sociedade local e o meio ambiente. Complementarmente, compreende-se que a não consideração de tais impactos na realização dessas obras na América do Sul, e em especial na região Amazônica, amplia os problemas de larga escala, uma vez que os fluxos econômicos gerados através dos eixos e suas obras provocam intensas ondas migratórias (Silva, 2017).

É necessário apontar que a criação da IIRSA representou alguns ganhos para a região no âmbito social e na avaliação ambiental, como a “criação de novas ferramentas de análise e metodologias de planejamento territorial, representadas pelo sistema de informação georreferenciada” (Oliveira JR. y Vaz, 2017: 205).

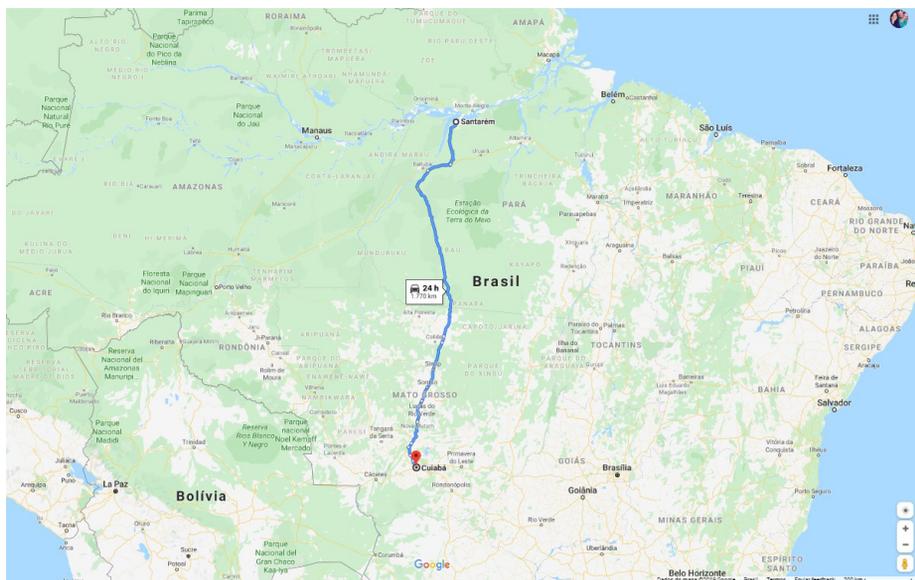
A complexidade dos mecanismos regionais sul-americanos encontra-se em sua estrutura institucional, visto que possuem um caráter intergovernamental e dependem dos Estados para que suas decisões conjuntas sejam de fato implementadas. Ou seja, há ferramentas para o controle de questões ambientais e sociais, assim como desde a criação da UNASUL criou-se um maior espaço para a participação social, entretanto, como poderá ser visto através dos esforços em infraestrutura, esses espaços não são efetivos, sendo, em muitas das vezes, os próprios causadores das problemáticas aqui discutidas.

Um dos projetos que será apresentado aqui como referência à problemática do desenvolvimento infraestrutural, instituições regionais e meio ambiente é a Pavimentação da Rodovia BR-163, com aproximadamente 1.770 quilômetros de Santarém - Pará, à Cuiabá - Mato Grosso do Sul, no Brasil (Imagem 1). Construída em 1976 pelo Governo brasileiro em período de Ditadura Militar, a rodovia tinha o intuito de integrar o Centro-Oeste ao Norte do Brasil, por constituir um eixo de grande importância para o escoamento da produção de ambas as regiões ao Porto de Miritituba - Pará, e ao terminal ferroviário de Rondonópolis - Mato Grosso (Brasil, 2019).

Apesar da estrada ter sido aberta em 1976, parte de sua pavimentação só foi iniciada nos anos 2000. A realização deste projeto refletia a importância infraestrutural para o desenvolvimento do país, principalmente no que se refere à capacidade de exportação do mesmo, tendo como finalidade a redução de custos e tempo operacional de transporte para melhora das condições de escoamento das produções brasileiras (Brasil, 2019).

Entretanto, construída em 1976, os impactos ambientais iniciais não tiveram devida atenção, alargando problemáticas de atividades ilegais, desmatamentos, impactos nas comunidades e rios ao longo do trecho aberto, tendo sido considerados apenas nos anos 2000 com o início de seu projeto de pavimentação (Minami, s/d). Com o impulso para a pavimentação da BR-163 no Brasil, considerada como um eixo de integração nacional, a IIRSA se apresentou como um espaço para as tratativas deste projeto. Em 2004 na sua carteira de projetos de integração da infraestrutura regional incorporou-se o Programa de Gestão Ambiental e Territorial da Rota Cuiabá-Santarém (BR-163 / MT - PA).

Imagem 1. Rodovia Santarém/Cuiabá (BR-163)



Fonte: Google Maps, Rota de Cuiabá a Santarém.

É interessante apontar que neste período a gestão ambiental ou mesmo a supressão de assimetrias intrarregionais não eram tratadas prioritariamente no âmbito da IIRSA. Ainda assim, a incorporação deste projeto de gestão ambiental demonstra o potencial da institucionalidade regional nessas tratativas, mesmo que atrelada à vontade nacional. Como resultado deste projeto que se realizou de 2004 a 2006, prevendo aproximadamente um investimento de US\$12 milhões (Iirsa, 2006), elaborou-se um Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá/Santarém.

O plano publicado pelo governo brasileiro dizia ter como objetivo a prevenção e mitigação dos impactos sócio-ambientais relativos à pavimentação da rota, assim como conflitos fundiários, violência no campo, povoamento desordenado, desmatamento e outros (Iirsa, 2006). O projeto incluído na carteira de integração da IIRSA contemplou a construção de um diagnóstico na busca por conciliar o “crescimento econômico e a integração nacional com a justiça social e a conservação e o uso adequado e responsável dos recursos naturais” (Iirsa, 2006).

Das ações implementadas a partir do documento elaborado, têm-se como exemplo o ordenamento Fundiário e Territorial a partir de Leis e Portarias nacionais, assentamentos familiares, monitoramento, controle e gestão ambiental, havendo a instalação de bases do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); o fomento a atividades produtivas sustentáveis a partir de leis sobre Gestão de Florestas Públicas, e muitos outros.

O asfaltamento da BR-163, apesar de importante para o desenvolvimento nacional brasileiro e sua interconexão regional, é questionada pelos movimentos socioambientais e populações locais, que, mesmo necessitados por uma estrada mais acessível, têm lidado desde os anos 70 com violência, conflitos por posse de terra e explorações ilegais e descontroladas dos recursos naturais da região (Estudo..., 2017). Ademais, “a histórica ausência do estado nesse trecho da rodovia ajuda a acirrar os conflitos e põe em xeque a viabilidade socioambiental e a sustentabilidade do empreendimento. (Alencar, 2005: 2).

Nesse sentido, as tratativas da integração da infraestrutura a partir das instituições regionais reforça a existência da dinâmica intergovernamental dos mecanismos sul-americanos apontada anteriormente, cujas ações e efetividade dos projetos regionais incentivados dependem das vontades políticas de cada país. Alencar (2005) também aponta contradições nas ações dos ministérios brasileiros, mesmo o plano ambiental tendo sido sinalizado como aprovado pelo governo, sendo que há ministérios que defendem o projeto, assim como há aqueles que o gerem com descaso e entendem o mesmo como uma barreira à pavimentação da rodovia. “Apesar de todo o investimento governamental no Plano e em ações para conter os impactos negativos da pavimentação, o estado parece não ter a velocidade adequada para enfrentar a dinâmica de ocupação de terra e de degradação/exploração dos recursos” (Alencar, 2005: 21).

O projeto da pavimentação da BR-163 é um dos inúmeros casos que compõem a agenda de projetos

de integração da infraestrutura na IIRSA, não somente no território brasileiro, mas em todos os países sul-americanos, principalmente os países amazônicos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). Dentre essas obras podemos citar a retomada da pavimentação da BR-163 em 2009 e em execução até os dias atuais e a construção da Rodovia Tarapoto-Yurimaguas no Peru em uma área de preservação ambiental (Praeli, 2018), representando apenas alguns dos muitos projetos que não contam com, ou não disponibilizam a sociedade, estudos de factibilidade e impactos sócio-ambientais.

Diante desse cenário, o mecanismo regional para a integração da infraestrutura serve para o diálogo político entre os países sul-americanos e convergência para a construção de uma agenda de interconexão regional, porém, não tem autonomia para demandar dos Estados o cuidado com a sociedade e o meio ambiente a partir daquele espaço multilateral, ou, estão à mercê das políticas e diretrizes ambientais impostas pelos organismos que financiam cada projeto. As obras de infraestrutura tem impactos muito grandes para as comunidades de diversas regiões sul-americanas, cujos desmatamentos e atividades ilegais acabam sendo dependentes das tratativas e dos combates às ilegalidades governamentais, sejam eles efetivos ou não.

A infraestrutura se apresenta, a partir da ausência do Estado, ou de estruturas regionais incapazes de ação efetivas, como meio pelo qual se ampliam as ações ilegais para com o meio ambiente. Nesse aspecto, o investimento em infraestrutura regional sem um marco multilateral sul-americano que tenha autonomia decisória, fiscalização regular, ou até mesmo tenha decisões em relação ao meio ambiente de caráter mandatário aos governos, contribui para a problemática que estamos vivendo nos dias de hoje na América do Sul, como as crescentes queimadas na Amazônia.

Somente em 2019 já foram contabilizados mais de 11 mil focos de queimadas no estado do Amazonas no Brasil (Número..., 2019), sendo que somente em setembro na Amazônia brasileira o desmatamento já havia aumentado 96% em relação ao ano anterior. Os institutos brasileiros para a proteção do meio ambiente como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) alertam ao Estado a necessidade por medidas mais efetivas e rápidas (Maisonave y Almeida, 2018; Watanabe, 2019).

Entretanto, como pode ser visto ao debater a questão da integração da infraestrutura regional para o Estado, o espaço Amazônico é um dos principais territórios explorados pelo país em busca de conectividade e maior possibilidade de exploração. Em acréscimo, a inefetividade das instituições regionais em regular e

fiscalizar o comprometimento dos Estados para com o meio-ambiente e a sociedade ampliam os efeitos causados pelo manejo ilegal do território nacional.

Os espaços nacionais para a governabilidade e gestão de crises ambientais se apresentam vazios na América do Sul, havendo uma ausência ainda maior no aspecto regional. A inexistência de um esforço regional multilateral, autônomo e comprometido no âmbito do meio ambiente, assim como a constante defesa da autonomia nacional dos países nos mecanismos constituídos, torna a proteção ambiental vulnerável aos interesses comerciais dos grupos de poder de cada país, assim como de atores extrarregionais.

Desde os anos 2010 o governo chinês é um dos principais financiadores das obras de infraestrutura na América Latina, sendo que no âmbito da carteira IIRSA ele já soma mais de 4 bilhões de dólares em desembolso para realização de obras somente na Argentina. “A aproximação da China com a América do Sul, através do financiamento de projetos de infraestruturas (principalmente de transportes), está associada ao fato do país ser um dos principais parceiros comerciais e importador de commodities dos sul-americanos”. (Oliveira Cruz, 2017, p. 63).

Uma das maiores preocupações hoje no âmbito de infraestrutura e meio ambiente na América do Sul, cujo financiamento provém de instituições financeiras chinesas, é a construção da Ferrovia Transoceânica que visa interligar a costa do Peru no Pacífico à costa do Rio de Janeiro no Oceano Atlântico, atravessando a Floresta Amazônica e a Cordilheira dos Andes. O projeto ainda em negociação, conta desde 2015 com protestos e críticas, tanto pelos seus possíveis impactos ambientais principalmente na Amazônia, como para os grupos indígenas que habitam a região. O principal objetivo da ferrovia é facilitar e diminuir os custos do acesso chinês ao mercado de commodities latino-americano e aos produtos industrializados chineses por parte da América Latina.

Por fim, a crescente presença de atores extrarregionais na construção de obras de infraestrutura na América Latina deve ser acompanhada de perto. Ao contrário das instituições financeiras multilaterais como o BID que tem suas políticas ambientais como condicionantes de seus empréstimos, o governo chinês não demonstra estar preocupado com a questão ambiental de seus investimentos. A vulnerabilidade sul-americana para resolver problemas deste tema de modo conjunto é ainda mais crítica. A atuação de atores extrarregionais no continente apresenta uma forte ameaça à proteção do meio ambiente, ainda assim, quais impactos resultarão no longo prazo, ou até mesmo qual será a reação dos Estados Sul-Americanos diante de tal ameaça ainda é uma agenda de pesquisa futura.

## Considerações finais

Neste artigo buscamos demonstrar o potencial de atuação conjunta, assim como os problemas existentes na relação entre os países sul-americanos através dos mecanismos regionais conformados e a proteção do meio ambiente, utilizando do tema da infraestrutura para exemplificar tal problemática.

Como foi possível verificar, tanto a Unasul como o Mercosul, ainda que tenham apresentado um vasto espaço para tratar questões socioambientais de modo multilateral, ambas as instâncias são marcadas por um caráter intergovernamental que, no longo prazo, diminui a eficácia de suas ações ao depender da ação dos agentes do executivo de cada país membro dos blocos.

A dificuldade aqui se expressa não na necessidade por criar espaços regionais ou regulações para a proteção do meio ambiente e da sociedade civil, porque eles já existem. Reafirmamos que a dificuldade está em fazer as discussões e iniciativas para o meio ambiente nesses blocos serem efetivas, uma vez que não há autonomia para as decisões e as instâncias ambientais são consultivas.

Esse paradoxo da existência de espaços para se debater a proteção do meio-ambiente que são inefetivos se ampliam nas tratativas da infraestrutura regional impulsada pelo governo brasileiro desde os anos 1970 com a criação do TCA. Tanto o TCA, quanto a IIRSA criada em 2000 não previam locais para a consideração de questões socioambientais dos projetos de integração da infraestrutura, ainda assim, a IIRSA se demonstrou capaz de vincular o propósito regional ao incorporar na sua agenda um projeto para gestão ambiental da pavimentação da BR-163 no Brasil.

Tais esforços, por sua vez, resultaram, como discutido na segunda seção deste artigo, na criação do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá/Santarém. Ou seja, o marco institucional regional demonstra potencial de atuação multilateral para gestão do meio ambiente. Entretanto, e é aqui que o paradoxo se expande, o avanço e execução do Plano de ação, assim como sua fiscalização e acompanhamento dependem das vontades nacionais sul-americanas. Depende-se e muito ainda dos Estados para que as decisões conjuntas sejam implementadas de fato.

Diante de um cenário marcado pela ausência do Estado em garantir os acordos em prol do meio ambiente, assim como para a incorporação efetiva das sociedades afetadas no próprio projeto de integração regional, ampliam-se os problemas ambientais na região, abrindo-se espaço para cada vez mais atores e interesses externos atuando dentro de nosso espaço de convergência político-econômico.

As obras de infraestrutura para a região são um vetor de desenvolvimento nacional e regional, entretanto, o mal manejo das iniciativas existentes ampliam os impactos aqui discutidos como desmatamentos, mineração e outras atividades ilegais. Sem um marco multilateral efetivo, alguns espaços se tornam um potencial de maior impacto negativo ao meio ambiente e à sociedade. Resta-nos perguntar, quem arcará com as consequências dessa ausência no longo prazo se não nós?

## Referências

- ALENCAR, A. A. C., (2005), A Rodovia BR-163 e o desafio da sustentabilidade. Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade - MAPAS. Relatório do Projeto. *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia*. Disponível em: [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2005/03/estudo\\_de\\_caso\\_a\\_rodovia\\_br-163\\_e\\_o\\_desa.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2005/03/estudo_de_caso_a_rodovia_br-163_e_o_desa.pdf). (Consulta em 29/10/2019).
- BABBITT, B.; LOVEJOY, T. (2009), O paradoxo da Amazônia. Uol notícias, 06 de mar.
- BID. (2006), O BID e o meio ambiente. Background Papers. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/background-papers/2006-03-13/o-bid-e-o-meio-ambiente%2C2886.html>. Acesso em 24 fev. 2020.
- BRASIL, (1988), *Constituição federal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). (Consulta em 29/10/2019).
- BRASIL, (2019), *Programa de Parceria de Investimentos*. Concessão das rodovias BR-163/230/MT/PA - Trecho entre Sinop/MT e Miritituba/PA. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/concessao-das-rodovias-br-163-230-mt-pa-trecho-entre-sinop-mt-e-miritituba-pa>. (Consulta em 29/10/2019)
- BRASIL, (2006), *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência BR-163 Cuiabá – Santarém*. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/plano-br-163-sustentavel-versao-publicacao-9-junho-2006.pdf>. (Consulta em 29/10/2019).
- CEPAL, (2013), *Recursos Naturais na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)*: situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2013.
- COSIPLAN, (2011) *Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración*. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento.
- COUTO, A. B., (2008), Massa Crítica 38 – Integrar para entregar? A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do Sul. Rio de Janeiro, *Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul*, n. 38, Set. 2008.
- DOMINGUES, L. F., (2006), Influência do meio ambiente na União Sul-Americana: a consolidação de uma nova. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 7, n. 7, p. 92- 102, fev.

- mar.
- ESTUDO..., (2017), *Estudo revela impactos ambientais da BR-163 nas cidades cortadas pela rodovia*. G1 Santarém. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/estudo-revela-impactos-ambientais-da-br-163-nas-cidades-cortadas-pela-rodovia.ghhtml>. (Consulta em 29/10/2019).
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. de; PINHEIRO, L., (2010), A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, dic. p. 22-41.
- HONÓRIO, K. dos S., (2013), *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo.
- IIRSA, (2006), COSIPLAN. *Ficha del Proyecto. Programa de Manejo Ambiental y Territorial* (Ruta Cuiabá-Santarém) (BR-163/MT/PA). Disponível em: [http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=35](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=35). (Consulta em 29/10/2019)
- LORENZETTI, J. V. y CARRION, R. M., (2012), Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012.
- MAISONNAVE, F. y ALMEIDA, L. de., (2018), *Asfaltar ou não asfaltar? Estrada que liga Manaus a resto do país ameaça abrir uma Alemanha na mata*. Folha de São Paulo. Projeto Amazônia. 2018. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/projeto-amazonia/br-319/estrada-que-liga-manaus-a-resto-do-pais-ameaca-abrir-uma-alemanha-na-mata.shtml>. (Consulta em 29/10/2019)
- MERCOSUR, (2001), *Acordo quadro de meio ambiente do Mercosul*. Econews. Assunção, 22 de junho de 2001, Assunção. Disponível em: [http://www.ecolnews.com.br/PDF/Acordo\\_Quadro\\_sobre\\_Meio\\_Ambiente\\_do\\_Mercosul.PDF](http://www.ecolnews.com.br/PDF/Acordo_Quadro_sobre_Meio_Ambiente_do_Mercosul.PDF). (Consulta em 20/06/2019).
- MERCOSUR. (2006) *Medio ambiente en el MERCOSUR*. Secretaría MERCOSUR, Relevamiento No 001/06, Montevideo.
- MINAMI, T., (S/D), *Rodovia BR-163: o perigo de asfaltar a Amazônia*. Revista ECO 21. Rio de Janeiro, edição 108. Disponível em: <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=1230>. (Consulta em 29/10/2019)..
- MOREIRA, A. C., (2012), La protección ambiental em los procesos de integración regional. Aportes para cubrir un déficit del Mercosul. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, p. 211-232.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N., (2005), O Realismo. In: *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Campus, pp. 20-56.
- NOLTE, D.; COMINI, N. M., (2016), UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, may./aug.
- NÚMERO..., (2019), *Número de Queimadas em 2019 no Amazonas já é superior ao dos últimos três anos*. G1 Notícias. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2019/10/20/numero-de-queimadas-em-2019-no-am-ja-e-superior-ao-dos-ultimos-tres-anos.ghhtml>. (Consulta em 29/10/2019).
- OLIVEIRA CRUZ, D. A. M. de. (2017), Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de infraestrutura de transportes entre Brasil e Paraguai. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.
- OLIVEIRA Jr. J. C. de; VAZ, N. C. O., (2017), Os projetos de infraestrutura da IIRSA e a violação dos direitos indígenas. *ARACÊ – Direitos Humanos em Revista*, v. 4, n. 5, fev.
- OLIVEIRA, R. S., (2010), As assimetrias na normatização ambiental no MERCOSUL: É possível uma harmonização legislativa entre os seus estados-membros? *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, n. 79, ago.
- PRAELI, Y. S., (2018), *Perú: imágenes satelitales muestran impacto de carretera en la Amazonía de Loreto*. Mongabay. Disponível em: <https://es.mongabay.com/2018/06/peru-carretera-amazonia/>. (Consulta em 29/10/2019).
- RAMANZINI Jr., H.; MARIANO, M. P. A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015. *Texto IPEA*, 2016.
- ROJAS, F. A., (2007), *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General de la FLACSO*, San José, Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.
- SANAHUJA, J. A., (2010), La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. p. 87-136.
- SANT'ANNA, F. M., (2013), O Papel da Integração Fronteiriça para a Integração Regional na América Latina. *Revista Geonorte*, Manaus, edição especial, v. 7, n. 1, p.1169-1185.
- SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F.; VITTE, C., (2009), A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: Da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. En *XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Montevideo, p.1-15.
- SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL. *Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani - PSAG*. Notícias, 13/03/2008. Disponível em: <https://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Projeto-de-Protecao-Ambiental-e-Desenvolvimento-Sustentavel-do-Sistema-Aquifero-Guarani---PSAG-938.html?from%5Finfo%5Findex=3311>. (Consulta em 25/02/2020).
- SILVA, R. I. da., (2017), *Povos Indígenas em Isolamento Voluntário na Amazônia Brasileira: o sexto século de genocídios e diásporas indígenas*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

UNASUR, (2012), *Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2012*. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2012-PORT.pdf>. (Consulta en 01/10/2019).

UNASUR, (2017), *Plano de Ação do Conselho Sul-Americano 2017*. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2017-PORT.pdf>. (Consulta en 01/10/2019).

VILLAR, P.C., (2015), *Aquíferos Transfronteiriços: Governança das águas e o Aquífero Guarani*. Curitiba: Juruá, 2015.

WATANABE, P., (2019), Desmatamento na Amazônia cresce 96% em setembro indicam alertas do INPE. *Folha de São Paulo*. Meio Ambiente. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/desmatamento-na-amazonia-cresce-96-em-setembro-indicam-alertas-do-inpe.shtml>. (Consulta en 21/10/2019).

**\*María Luisa Telarolli de Almeida Leite**

Estudiante del doctorado en Geografía Humana. Universidad de São Paulo (USP)  
Miembro del Observatório de Regionalismo (ODR) y  
Grupo de Geografía Política y Medio Ambiente (USP), , becaria CAPES.  
Áreas de investigación: recursos hídricos, aguas subterráneas, gobernanza,  
integración regional y geografía política  
Correo-e: mltaleite@usp.br

**\*\*Bárbara Carvalho Neves**

Estudiante del Doctorado Interinstitucional en Relaciones Internacionales.  
San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), becaria CAPES  
Participa en: Laboratorio de Novas Tecnologías de Investigación  
en Relaciones Internacionales (LANTRI),  
Red de Investigación en Política Exterior y Regionalismo (REPRI),  
Observatório de Regionalismo (ODR)  
Áreas de investigación: integración regional sudamericana,  
integración de la infraestructura y política exterior brasileña.  
Correo-e: barbara.neves@unesp.br

**Fecha de recepción:** Octubre 2019.

**Fecha de aprobación:** Noviembre 2019.

## **DOS ASPECTOS DEL RETROCESO VENEZOLANO EN SU VISIÓN DE FRONTERA: POBLACIÓN AFECTADA POR EL CIERRE DEL PASO DEL TÁCHIRA HACIA EL NORTE DE SANTANDER Y LA LEY ORGÁNICA DE FRONTERAS**

**ANA MARLENY BUSTAMANTE \***

### **Población afectada por el cierre del paso de frontera**

Aunque los decretos presidenciales venezolanos N° 1.950, del 21/08/2015 y N° 1.969 del 31/08/2015, aunado al cierre del paso fronterizo para personas, vehículos y bienes entre el estado Táchira (Venezuela) y el departamento Norte de Santander (Colombia), incluyen a los municipios Bolívar, Ureña, Junín, Libertad, Independencia, Rafael Urdaneta, Lobatera, Panamericano, García de Hevia y Ayacucho del estado Táchira, la población afectada por los mismos va más allá de ese espacio geográfico, según el grado de vinculación y el tipo de relaciones establecidas entre las poblaciones ubicadas a ambos lados del límite internacional.

Así, tenemos a una población afectada que, a los efectos de este análisis, se categoriza de dos maneras: 1. Directamente afectada: inmediata, mediana y relativamente, y 2. Indirectamente afectada: nacional, andina y suramericana. A los efectos de determinar los impactos en la población del cierre de la frontera en el Táchira con Norte de Santander, se recurre a una aproximación por círculos concéntricos, determinados por la mayor o menor vinculación de las diferentes poblaciones.

### **1. Población directamente afectada**

#### **1.1 Población directa e inmediatamente afectada**

Corresponde a la colindante y próxima a los ejes troncales o carreteros que son los pasos habilitados entre los dos países. Se incluyen los habitantes de los municipios Bolívar, Ureña y García de Hevia en Venezuela y de Villa del Rosario, Cúcuta y Puerto Santander en Colombia, que son los colindantes y por donde pasan los ejes carreteros troncales binacionales aprobados entre los dos países y que facilitan la comunicación y el intercambio, como se expresa en la tabla 1.

Tabla 1. Población directa e inmediatamente afectada

Entidad	Población en miles de hab.
<b>Táchira</b>	
Bolívar:	66.362
Pedro María Ureña	51.879
García de Hevia	48.476
<b>Norte de Santander</b>	
Villa del Rosario	88.433
Cúcuta	650.011
Puerto Santander	10 249
<b>Total</b>	<b>915.410</b>

Fuente: INE, Censo de población y Vivienda 2011; DANE, Resultados y Proyecciones del 2005-2020/Proyección a 2015. Elaboración propia.

Sectorialmente, se destaca que los sectores de transporte de mercancías y pasajeros, comercio (cuero, textiles), industria (cuero, textiles, zapatos, vidrio,

carrocerías, cartón y papel) y servicios (aduanas, hotelería, restaurantes), salud y educación se vieron inmediatamente afectados. Fueron afectados, desde el vendedor informal de la avenida Venezuela en San Antonio del Táchira, hasta la ama de casa que esporádicamente viaja al otro lado de la frontera a adquirir bienes y servicios donde les resultara más económico y fácil de obtener. También afectó a la Fuerza Armada Nacional (FAN), especialmente a la Guardia Nacional, que han tenido que enfrentar la situación de resguardo y control del límite y el movimiento de personas, así como al Ejército, que debió trasladar jóvenes alistados desde cualquier parte del país, para ubicarlos allí sin infraestructura o logística para acomodar un contingente tan grande.

### 1.2. Población directa y medianamente afectada

Es la próxima a los municipios colindantes, en donde su dinámica se ve influida en gran parte por la relación fronteriza. Pero también se incluye a la población del departamento colombiano de Arauca, que se surtía de muchos productos gracias al tránsito de mercancías desde Cúcuta hasta ese departamento por la ruta Cúcuta-San Antonio-San Cristóbal-La Pedrera-El Amparo-Arauca; siendo San Antonio-La Pedrera (troncal 5) y luego la vía a El Amparo, puntos del sistema carretero venezolano.

Aquí, se incluyen a los municipios colindantes del estado Táchira (Rafael Urdaneta, Lobatera y Ayacucho) y a los no colindantes incluidos en los decretos. En el caso de los colindantes, su mediana afectación se estima por la inexistencia de agencias aduanales o carreteras principales (Rafael Urdaneta), o por constituir ejes carreteros de paso para el tránsito binacional (Lobatera y Ayacucho). Los no colindantes, pero incluidos en los decretos, se ven afectados por ser territorios adyacentes a los municipios más directamente afectados y poseen carreteras de tránsito para el transporte binacional. En el caso del Norte de Santander, se incluyen los municipios colindantes con Rafael Urdaneta del Táchira, estos son Herrán y Ragonvalia, y los no colindantes adyacentes a los colindantes mencionados anteriormente, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Población directa y medianamente afectada 273.136

Entidad	Población en miles de hab.
Táchira	
Ayacucho	59.335
Independencia	43.445
Junín	127.528
Libertad	31.275

Lobatera	11.158
Panamericano	32.180
Rafael Urdaneta	6.828
<b>Norte de Santander</b>	
Herrán	4.045
Ragonvalia	6.891
Chinácota	16.348
Los Patios	76524
San Cayetano	5424
El Zulia	22843
<b>Arauca</b>	273.136
<b>Total</b>	<b>716.960</b>

Fuente: INE, Censo de población y Vivienda 2011; DANE, Resultados y Proyecciones del 2005-2020/ Proyección a 2015. Elaboración propia.

En síntesis, se estima un total de 1.632.370 habitantes afectados directa y medianamente en el estado Táchira y Norte de Santander. Por sectores económicos, se destacan los productores agrícolas, transportistas, personas naturales, comercio y servicios.

### 1.3. Población directa y relativamente afectada

Incluye a la población del estado Táchira y del Norte de Santander por ser entidades fronterizas. En conjunto, albergan una población de 2.524.695 según las últimas cifras de los censos de población y vivienda, la información se detalla en la tabla 3.

Tabla 3. Población directa y relativamente afectada

Entidad	Población en millones de hab.
Táchira	1.168.908
Norte de Santander	1.355.787
<b>Total</b>	<b>2.524.695</b>

Fuente: INE, 2011; DANE, 2015. Elaboración propia.

Entre los sectores económicos más afectados, se incluyen: transporte, comercio, servicios de salud.

## 2. Población indirectamente afectada

La población indirectamente afectada incluye: 1. La población de los dos países cuyas actividades económicas, sociales o familiares se vincula con el otro país, 2. Los países andinos, y 3. otros países del subcontinente suramericano, debido a que en algún

momento la población pueda o deba viajar por carretera o realizar actividades comerciales desde Venezuela hasta esos países.

### 2.1. Población indirectamente afectada nacional

Los dos países habían avanzado estrategias comerciales que privilegiaban el uso de las carreteras nacionales, las del Táchira y Norte de Santander particularmente. Adicionalmente, había rutas de transporte de personas consolidadas que los pasajeros utilizaban con frecuencia. También se considera el acceso a productos elaborados nacionalmente en uno u otro país y el uso de los puertos venezolanos para entrada y salida de mercaderías de/hacia Colombia. Por lo anterior, es correcto suponer que la población de los dos países resulta afectada por el cierre de estos pasos, como se muestra en la tabla 4.

Tabla 4. Población indirectamente afectada nacional

Entidad	Población en millones de hab.
Colombia	48.462.109
Venezuela	30.620.404
<b>Total</b>	<b>79.082.513</b>

Fuente: INE, proyección población de Venezuela a 2015; DANE, proyección población de Colombia a 2016. Elaboración propia.

Sectorialmente, los afectados incluyen al sector transporte, comercio, industria y servicios, también la FAN, especialmente el Ejército, que debió trasladar jóvenes alistados desde diversas regiones del país, para ubicarlos allí sin la infraestructura o logística para acomodar al contingente.

### 2.2. Población indirectamente afectada andina

Se refiere a la población de los países miembros de la Comunidad Andina (CAN), organización a la cual Venezuela perteneció desde 1973 hasta el 2006; período en el cual se establecieron rutas de transporte de mercancías y de personas, y los industriales y comerciantes de los países miembros establecieron un intenso intercambio por carretera. Los principales ejes carreteros de la CAN incluían a Táchira y Norte de Santander en el sistema andino de carreteras. No se incluye la población de Venezuela y Colombia, ya analizada en el epígrafe anterior. Ver tabla 5.

Tabla 5. Población indirectamente afectada andina

Entidad	Población en millones de hab.
Bolivia	11.410.654
Ecuador	16.278.844
Perú	31.151.643
<b>TOTAL</b>	<b>58.841.141</b>

Fuente: INE-Bolivia, proyección de la población total por quinquenios-2015; INEC, Proyecciones nacionales 2010-2020/ a 2015; INEI, Población 2000-2015. Elaboración propia

Al sumarse la población de Bolivia, Ecuador y Perú, con la de Venezuela y Colombia, señalada en el epígrafe anterior, se tendría una población nacional y andina indirectamente afectada por el cierre del paso de frontera de Táchira con Norte de Santander de 137.923.654 habitantes.

### 2.3. Población indirectamente afectada suramericana

Aún más, se incluiría a todo el subcontinente suramericano con la excepción de Guyana, Surinam, Guayana Francesa y Brasil, que tradicionalmente han realizado comercio marítimo o por carretera por el sur y oriente de Venezuela. Ya se ha destacado la importancia de Táchira y Norte de Santander como ejes de comunicación internacional. Se puede ver en la tabla 6.

Tabla 6. Población indirectamente afectada suramericana

Entidad	Población en millones de hab.
Argentina	40.117.096
Bolivia	11.410.654
Chile	17.382.005
Colombia	48.462.109
Ecuador	16.278.844
Uruguay	3.467.054
Paraguay	6.755.756
Perú	31.151.643
Venezuela	30.620.404
<b>Total</b>	<b>536.645.565</b>

Fuente: INDEC, Población total del País a 2010; INE, Proyección de la población total por quinquenios-2015; INE, 2012; DANE, Población de Colombia hoy; INEC, Proyecciones nacionales 2010-2020/ a 2015; INE, Proyección a 2015; INEI, Población 2000-2015; DGGEC, Proyección a 2015: 34; INE, Proyecciones de Población según entidad a junio de 2015.

Más de 536 millones de personas han resultado o podrían resultar afectadas por una medida unilateral y aparentemente repentina, que la población pensó sería de muy corta duración, y que ha cumplido cuatro años y medio a finales de 2019.

Si la medida de cierre se hubiese resuelto en un o dos meses, muchas personas podrían haber retomado sus actividades y movimientos de forma relativamente fácil y la recuperación de la dinámica de la frontera no se hubiese afectado grandemente. Habría quedado como uno de los momentos cada vez menos esporádicos de desencuentros de los centros de poder nacional, pero en definitiva algo pasajero. Sin embargo, meses o hasta años como dijo el presidente Maduro, conlleva a replantearse otras actividades y a la creación de otras dinámicas que ignoren o abandonen “al otro”. Ese otro, que era casi un “nosotros” dada la relación histórica y de libertad de movimiento existente en estos pasos fronterizos. En definitiva, significa prepararse o adaptarse a vivir de espaldas al otro país.

Desde 1941, cuando Venezuela y Colombia declararon la finalización de la delimitación territorial, los Gobiernos de ambos países empezaron a organizar su población en sus territorios nacionales, muy pronto se dieron cuenta de la dinámica e interrelación existente en este espacio de Táchira y Norte de Santander.

En 1942, acordaron el Estatuto Fronterizo con el propósito de facilitar a los nacionales de cualquiera de las Altas Partes contratantes, domiciliados en la región fronteriza, que necesiten cruzar la frontera para permanecer temporalmente en el país vecino, y así obtener, sin necesidad de pasaporte, un permiso especial llamado “permiso fronterizo”, que durante el término de su validez les diera derecho a permanecer en la región definida como fronteriza, en el territorio de la otra Alta Parte Contratante, por un periodo limitado cada vez que hagan uso de dicho permiso.

En 1959, mediante el Tratado de Tonchalá, se establece la necesidad de realizar un censo y documentar debidamente a los nacionales de un país residente en el otro. Además, establece normas para la documentación e ingreso de los trabajadores agrícolas, industriales, así como también, sobre el reconocimiento de títulos, pases o licencias para la conducción de vehículos automotores.

Sin embargo, la cotidianidad se fue imponiendo y dichos instrumentos se fueron suavizando, lo cual, aunado a la membresía común en la CAN y el libre movimiento de personas, finalmente éste se volvió normal por los pasos fronterizos comunes. Las autoridades venezolanas permitían el ingreso libre a San Antonio, Ureña y Boca de Grita, mientras que fortalecían los controles en Peracal, a la salida de San Antonio, y Orope, en la carretera Machiques- La Fría.

Ahora bien, lo que se quiere destacar aquí, es el retroceso que ha dado Venezuela en materia de relacionamiento vecinal. Desde 1648, el Tratado de Westfalia no sólo finalizó la Guerra de los Treinta Años en Alemania y la Guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos, sino que instaló el diálogo, en el primer congreso diplomático moderno, como mecanismo entre los emergentes Estado nación, para resolver problemas limítrofes; en ese entonces, del Sacro Imperio Romano, además de la consabida soberanía nacional y la existencia de los Estados. Es decir, Venezuela regresó a antes de 1648.

Venezuela, decidió unilateralmente cerrar el paso carretero fronterizo formal, que se había establecido en 1925 cuando se construyó con recursos binacionales el primer puente internacional, el puente Simón Bolívar, que fue reconstruido en 1963 y al que se han agregado dos puentes más en el espacio comprendido entre San Antonio-Ureña y La Parada-Cúcuta. A la medida de cierre se ha agregado Puente Unión, ubicado en Puerto Santander-Boca el Grita. Todos estos pasos forman parte del sistema carretero andino y panamericano bien sea como principales o subalternos

Los avances en el terreno diplomático, a la actualidad, han instalado como elementos del mismo, la mínima cortesía: dialogar, notificar, informar con y al país vecino, cada vez que se va a tomar una acción en el país que le afecte al otro. En esto, tanto Colombia como Venezuela han abonado terreno con las Comisiones Binacionales (comercio, fronteras, seguridad); aunque también en lo que va del siglo XXI, también han retrocedido grandemente, como ocurrió a raíz de la muerte del guerrillero de las FARC Raúl Reyes en Ecuador, y más gravemente, con el cierre de paso fronterizo que se comenta.

El cierre del paso de frontera en agosto de 2015 se acompañó con medidas de excepción, que sirvieron de pretexto a las deportaciones masivas de colombianos desde el Táchira y a la destrucción de sus viviendas; en primer lugar y fundamentalmente en el barrio La Invasión Mi Pequeña Barinas. Tales medidas de excepción y de cierre de frontera se extendieron prontamente a toda la frontera común. Venezuela deportó aproximadamente a 1.532 colombianos mientras que aproximadamente 18.337 regresaron voluntariamente por temor a ser expulsados, según informa el diario venezolano El Universal, en su edición del 29/09/2015. Con lo cual podríamos decir que no solo no se dialoga con Colombia, sino que se agrede a sus nacionales.

Es lógico pensar que la medida tenía que ser intempestiva en el momento, para que surtiera el efecto esperado en la población y en quienes desarrollaban actividades ilícitas, pero el Gobierno colombiano ha debido ser notificado, de tal forma que estuviera prevenido y preparado ante tal eventualidad, que causó

tensión y angustia en los distintos niveles públicos del Gobierno, y en los privados, sean personas naturales o empresas.

### **Opinión informada sobre la Ley Orgánica de Fronteras venezolana**

En el proceso de creación de la ley y en su contenido también ha ocurrido un retroceso histórico e imprevisto. Desde los años 1983-1984, cuando Colombia aprobó el Estatuto de Fronteras, en Venezuela, los sectores activos de la frontera de Táchira iniciaron la petición al Gobierno Nacional que se dotara a los espacios fronterizos de un instrumento similar, para estimular el desarrollo de los mismos. En 1987, el Congreso de la República empezó a esbozar una propuesta de ley orgánica de fronteras, que fue presentada a consultas, entre ellas, a la Universidad de los Andes (ULA); el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), del núcleo Táchira de la universidad, fue el encargado de analizar dicha propuesta.

Más adelante, al iniciarse el proceso constituyente en 1999, un miembro del Centro fue elegido constituyente y el CEFI realizó varios foros con la intención de elevar a la Asamblea Constituyente, por intermedio del compañero de trabajo, la petición para que se incorporara en la nueva Constitución, un artículo que propusiera la obligación del Estado de elaborar una política de fronteras, en la cual se consideraran las especificidades de cada espacio, que estimulara el desarrollo fronterizo mediante asignaciones especiales y permitiera a las autoridades regionales y locales realizar reuniones y ciertos acuerdos de convivencia vecinal con el país con el que se tiene límite internacional. Este trabajo, dio como resultado la inclusión del contenido del artículo 15, que si bien no satisfizo totalmente las expectativas de la población en cuanto a la opción de expresar claramente la aprobación de realizar reuniones vecinales, colocaba la esperanza en la aprobación de una ley orgánica de fronteras.

En 2001, empezaron a circular anteproyectos de ley orgánica de fronteras, y se revisaron al menos dos anteproyectos previos a lo aprobado como ley el 30 de diciembre de 2015, cuando aparece, una vez, de manera inesperada y sin previa consulta, el decreto 2170 (Gaceta Oficial N° 6210 extraordinario) por el que se dicta la Ley Orgánica de Fronteras (LOF), en el marco de una feneciente ley habilitante de la Asamblea al Ejecutivo para legislar sobre ciertos aspectos.

Ahora bien, desde el primer esbozo de una posible ley, y en todos los anteproyectos propuestos, ninguno contenía artículo alguno que prohibiera “negociar” a las autoridades fronterizas con autoridades de otros países, como sí lo establece el artículo 20 de la LOF. Si bien es cierto, que las primeras propuestas fueron

criticadas por el gran peso colocado en el poblamiento de las fronteras con miembros activos o jubilados de las FAN, como evidencia de una visión militarista y con un alto grado de visiones estratégicas y geopolíticas de seguridad y defensa latinoamericana, no lo es menos que la intención del artículo 15 de la Constitución y los proyectos de Ley Orgánica de 2001 y 2003, proponían la incorporación de las autoridades fronterizas en el proceso de consulta y toma de decisiones, conjuntamente con las autoridades nacionales, así como la creación de un fondo de desarrollo de las fronteras (FONDEFRO) para estimular su desarrollo. Propuestas que, además, fueron criticadas por el sesgo centralista en la administración del Fondo, así como en el control y seguimiento de las políticas.

En la LOF aprobada se destaca que el Ejecutivo Nacional elaborará el Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, y para realizar actividades en la frontera, se deberá contar con permisología aprobada por el órgano competente que designe o cree el Ejecutivo Nacional, de acuerdo a unas disposiciones que habrá que crear y aprobar.

En definitiva, ha habido un retroceso histórico respecto a la visión y percepción de las fronteras, de lo fronterizo y de los habitantes de estos espacios. La LOF es centralista en extremo, no prevé la consulta a las autoridades fronterizas, y está imbuida de una concepción de seguridad y defensa global.

Esta LOF refuerza mi opinión, de que era preferible una falta de ley a una Ley contraria a los propósitos e intereses de los habitantes de la frontera. Pero en el país se cree que todo se resuelve con una Ley, y mientras eso ocurre, los distintos actores públicos y privados se bloquean y no cumplen con sus funciones.

Sin embargo, esta LOF es, hasta el momento, letra muerta, porque su puesta en práctica depende de un Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, aprobado por un organismo competente inexistente o por crearse. Por otra parte, en la ley se avanza en el dominio de las comunicaciones y la era digital, con fines de control y seguimiento, pero se retrocede años luz respecto a las ideas de cooperación, solidaridad e integración regional.

Es entendible que en la lógica del Gobierno de Venezuela, no se plantee opción alguna de cooperación con Colombia, habida cuenta que poco a poco se fue destejando los lazos formales existentes, producto de la hermandad y la membresía común en la CAN. Se inició en 1999 con la reinstauración del transbordo de mercadería pesada en la frontera, luego el retiro de la CAN, la denuncia del G-3 y, finalmente, los cierres esporádicos y continuados de las vías de comunicación (en 2014 se aprobó el cierre nocturno del tránsito peatonal y vehicular). Por lo que el cierre del tránsito, hasta el momento definitivo, era casi como el desenlace natural. Ahora, ¿qué opciones quedan para la

cooperación e integración con Brasil, habida cuenta que se ha optado por formar parte del Mercado Común del Sur (Mercosur), del cual los dos países forman parte?

Finalmente, cabe reflexionar: ¿es posible plantearse “una política integral en los espacios fronterizos” que permita preservar “la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración”, según lo establece el artículo 15 constitucional, con esta Ley Orgánica de Fronteras?, ¿puede lograrse el tan anhelado desarrollo que los habitantes de las fronteras aspiran para estos espacios? La respuesta obvia es no. Es prioritario derogar la Ley orgánica de Fronteras vigente desde 2015.

**\* Ana Marleny Bustamante**

Ph.D. en Ciencia Política, énfasis en Integración Regional. University of Liverpool. RU  
Maestría en Ciencia Política.  
Universidad de los Andes. Venezuela  
Profesora/investigadora Titular.  
Centro de Estudios de Fronteras e Integración-CEFI  
Universidad de los Andes, campus Táchira. Venezuela

**Fecha de recepción:** junio de 2019  
**Fecha de aprobación:** junio de 2019

## AGENDA DE LAS RELACIONES COLOMBO-VENEZOLANAS (ENERO - JUNIO 2019)

Selección de noticias sobre la actualidad en  
Venezuela y Colombia.  
Por **MELITZA ATENCIO**

### POLÍTICA EXTERIOR

#### GOBIERNO DE COLOMBIA ACLARA QUE NO RESPALDARÁ INTERVENCIÓN MILITAR EN VENEZUELA

Ante la tensión internacional por la posibilidad de que Estados Unidos pudiera liderar una intervención militar en Venezuela, el Gobierno colombiano aclaró que no respaldará ningún tránsito de tropas por su territorio con ese fin. En ese sentido, la viceministra de Colombia, Luz Stella Jara, aclaró que “de ninguna manera su Gobierno permitiría ni está de acuerdo con ningún tipo de intervención militar”. De su parte, la viceministra de Defensa de ese país, Diana Abaúnza, comentó que “Colombia está con salidas diplomáticas y políticas”.

LN 07/02/2019: <https://lanacionweb.com/internacional/gobierno-de-colombia-aclara-que-no-respaldara-intervencion-militar-en-venezuela/>

#### PREOCUPAN DAÑOS ESTRUCTURALES QUE PUEDEN SUFRIR LOS PUENTES INTERNACIONALES

El director general de Migración Colombia, Christian Krüger Sarmiento, expresó su

preocupación por los daños estructurales que puedan estar sufriendo los puentes internacionales Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y el nuevo de Tienditas, tras las acciones implementadas por el Gobierno de Nicolás Maduro. Las autoridades colombianas realizaron un recorrido por los diferentes pasos fronterizos y evidenciaron los nuevos obstáculos que instalaron en el lado venezolano. Estas barreras que impiden el tránsito incluyen contenedores con relleno de diferentes tipos de materiales, que no solo obstruyen el paso sino que ponen en riesgo la estructura de los puentes.

LO 27/02/32019: <https://www.laopinion.com.co/frontera/preocupan-danos-estructurales-que-pueden-sufrir-los-puentes-internacionales-172247#OP>

#### COLOMBIA DESPLEGÓ UN OPERATIVO DE SEGURIDAD EN LAS “TROCHAS”, LOS PELIGROSOS PASOS ILEGALES EN LA FRONTERA CON VENEZUELA

La policía de Colombia aumentó los controles en los pasos ilegales, conocidos como trochas, en la frontera con Venezuela, evitando el paso de persona con antecedentes criminales. El comandante de la policía metropolitana de Cúcuta, José Palonimo,

explicó que se está rastreando antecedentes y “verificando la legalidad de sus documentos de identidad”. Además, hubo 4 personas detenidas por cobrar dinero para permitir el paso de venezolanos por la trochas cercanas al puente internacional Simón Bolívar.

IFB. 15/03/2019: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/03/15/colombia-desplego-un-operativo-de-seguridad-en-las-trochas-los-peligrosos-pasos-ilegales-en-la-frontera-con-venezuela/>

#### EXPLOSIÓN EN FRONTERA COLOMBIA VENEZUELA DEJA 14 HERIDOS

Una explosión en un restaurante del sector La Parada, municipio Villa del Rosario, cercano a Cúcuta, en la frontera de Colombia con Venezuela dejó 14 heridos. El coronel José Luis Palomino, comandante de la Policía Metropolitana de Cúcuta, informó que la explosión está relacionada con delitos de extorsión en la zona. De acuerdo con la policía de Cúcuta, los sujetos responsables fueron capturados y las personas heridas trasladadas a hospitales locales.

VOA. 30/05/2019: <https://www.voanoticias.com/a/heridos-tras-explosion-en-cucuta/4940003.html>

## DERECHOS HUMANOS

#### COLOMBIA INSTA A MADURO A RESPETAR AL PARLAMENTO DE VENEZUELA

El Gobierno colombiano instó al presidente Nicolás Maduro de Venezuela, a respetar las atribuciones de la Asamblea Nacional -Parlamento- y a facilitar el restablecimiento de la democracia en ese país. A través de un comunicado, la Cancillería colombiana reiteró la determinación en apoyar las iniciativas políticas y diplomáticas que conduzcan a la normalización constitucional y al restablecimiento

de la democracia y el estado de derecho en Venezuela. El Gobierno de Colombia ratificó su pleno reconocimiento a la Asamblea Nacional encabezada por su presidente, Juan Guaidó, como órgano constitucional democráticamente electo en Venezuela.

EFE. 13/01/2019: <https://www.efe.com/efe/america/politica/colombia-insta-a-maduro-respetar-el-parlamento-de-venezuela/20000035-3865680#>

#### AYUDA HUMANITARIA ENTRARÁ POR LOS TRES PASOS FRONTERIZOS DE TÁCHIRA CON NORTE DE SANTANDER

La asistencia humanitaria que se encuentra en el puente de Tienditas, cerca de Cúcuta, pasará por tres pasos fronterizos del estado Táchira con el Norte de Santander, Colombia, informó la diputada a la Asamblea Nacional, Gaby Arellano. En rueda de prensa, informó que se tiene previsto medicamentos y alimentos aportados por los Estados Unidos, que ingresarán este 23 de febrero por los puentes internacionales Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander y Tienditas.

LN 21/02/2019: <https://lanacionweb.com/regional/ayuda-humanitaria-entrara-por-los-tres-pasos-fronterizos-de-tachira-con-norte-de-santander/>

#### NUEVO CARGAMENTO DE AYUDA HUMANITARIA PARA VENEZUELA LLEGÓ A COLOMBIA

El diputado del parlamento Venezolano, José Manuel Olivares, a través de su cuenta en la red social Twitter, informó sobre la llegada de más insumos para Venezuela a Cúcuta, Colombia. Olivares indicó que estos arribos de nuevos suministros continuarán porque es un compromiso de la Asamblea Nacional con la salud y la vida de los venezolanos.

LN 07/03/2017: <https://lanacionweb.com/internacional/nuevo-cargamento-de-ayuda-humanitaria-para-venezuela-llego-a-colombia/>

### MADURO ANUNCIA APERTURA DE PASOS FRONTERIZOS CON COLOMBIA

El gobernante, Nicolás Maduro, anunció en su cuenta de la red social Twitter, la apertura de los pasos fronterizos hacia Colombia desde Táchira. El cierre fue decretado por el propio Maduro el 22 de febrero para evitar el ingreso de la ayuda humanitaria que el presidente de la Asamblea, y encargado de Venezuela, Juan Guaidó, había dispuesto almacenar en Colombia. La orden de impedir la entrada del cargamento con la ayuda humanitaria generó fuertes enfrentamientos. El 11 de marzo, Maduro autorizó el paso de estudiantes y pacientes hacia el país vecino, como resultado de exigencia de varios días de protestas.

LN 07/06/2019: <https://lanacionweb.com/regional/maduro-anuncia-apertura-de-pasos-con-colombia/>

### REMUEVEN CONTENEDORES DE LA FRONTERA CON VENEZUELA, TRAS REABRIR EL PASO

Tres contenedores que estaban bloqueando el paso fronterizo entre Colombia y Venezuela sobre el puente Simón Bolívar, y que fueron instalados por las autoridades venezolanas, fueron parcialmente removidas o cambiados de lugar. Esta medida fue tomada debido a la gran congestión registrada luego del anuncio de la apertura de los pasos internacionales. Además, el gobernador alterno del estado Táchira -protector en la jerga chavista-, Fredy Bernal, anunció la instalación de manera progresiva de la policía migratoria, así como la instalación de bases del Ejército, puestos de la Guardia Nacional y comandos rurales en la frontera con Colombia. Por su parte, el jefe del Parlamento y presidente interino reconocido por buena parte de la comunidad internacional, Juan Guaidó, expresó que el Gobierno de Nicolás Maduro ordenó la reapertura de pasos fronterizos con Colombia debido a la presión de los ciudadanos, a que hay una necesidad latente en todo el país. Guaidó recordó por la crisis económica en el país, más

venezolanos comenzaron a atravesar esa frontera diariamente para buscar alimentos y medicinas que escasean en Venezuela o para emigrar.

EPC. 09/06/2019: <https://www.elpais.com.co/mundo/remueven-contenedores-de-la-frontera-con-venezuela-tras-reabrir-el-paso.html>

### GUAI DÓ PIDE A COLOMBIA INVESTIGAR PRESUNTOS HECHOS DE CORRUPCIÓN DE SUS COLABORADORES

El líder opositor venezolano, Juan Guaidó, pidió a las autoridades colombianas investigar presuntos hechos de corrupción de sus delegados en ese país, luego de que salieran a relucir denuncias sobre supuesta malversación de fondos de ayuda a militares. Guaidó, reconocido como presidente interino de Venezuela por más de 50 países, señaló en su cuenta de la red social Twitter que la "delegación en Colombia ha manejado con austeridad y limitaciones económicas situación de militares en ese país. Ante denuncias, pido al Embajador Calderón Berti solicitar formalmente a organismos de inteligencia colombiana la investigación necesaria. ¡Transparencia ante todo!".

ET. 15/06/2019: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/juan-guaido-pide-a-colombia-investigar-presunta-corrupcion-de-sus-colaboradores-376040>

### ANGELINA JOLIE VISITA A MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA

La actriz estadounidense Angelina Jolie, enviada especial de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), advirtió que más de 20.000 niños nacidos en Colombia de padres venezolanos corren el riesgo de convertirse en apátridas debido a la falta de documentación para legalizar su situación, declaración que emitió en una rueda de prensa conjunta con el presidente colombiano Iván Duque. El mandatario colombiano a su vez señaló que en la reunión que sostuvieron se trató el tema de la nacionalización de esos niños por parte de ese país, lo que sería una importante

media humanitaria. Así mismo, la Sra. Jolie expresó su apoyo al pueblo colombiano por su respuesta admirable a la crisis de Venezuela, y destacó el hecho de que Colombia haya mantenido abierta la frontera con Venezuela, lo que ha permitido “salvar vidas”, en su opinión.

DW. 08/06/2019: <https://www.dw.com/es/angelina-jolie-visita-a-migrantes-venezolanos-en-colombia/a-49114248>

## SALUD

### PACIENTES RENALES Y ONCOLÓGICOS CRUZAN LAS TROCHAS PARA CUMPLIR TRATAMIENTO EN COLOMBIA

A 12 días del cierre de los pasos formales de la frontera entre Venezuela y Colombia, por orden de Nicolás Maduro, los pacientes renales y oncológicos cruzan la frontera por las trochas -pasos informales- con el fin de cumplir sus tratamientos, corriendo riesgos innecesarios en sus traslados. Por medio de la red social Twitter, el diputado venezolano Franklin Duarte, informó que lo pacientes renales y oncológicos arriesgan sus vidas por las tochas por no poder cruzar la frontera por los puentes internacionales para poder cumplir con el tratamiento que no existe en Venezuela.

LN. 06/03/2019: <https://lanacionweb.com/regional/pacientes-renales-y-oncologicos-cruzan-las-trochas-para-cumplir-tratamiento-en-colombia/>

## MIGRACIONES

### MIGRACIÓN COLOMBIA INSTALARÁ PUESTO DE CONTROL MÓVIL EN LAS TROCHAS DE FRONTERA CON VENEZUELA

El Gobierno colombiano intentará implementar controles migratorios en las trochas en la zona

fronteriza del departamento Norte de Santander con Venezuela. Se busca establecer puestos móviles migratorios para poder controlar la población que está ingresando por sitios no autorizados. Christian Krüger Sarmiento, director de Migración Colombia, informó que el Puesto de Control Migratorio Móvil (PCMM) busca combatir la irregularidad, pero no es una forma de legalizar las trochas. El 23 de febrero, el presidente venezolano, Nicolás Maduro, cerró los tres pasos fronterizos con Cúcuta tras el intento de ingreso de ayuda humanitaria para Venezuela. En refuerzo, la vicepresidenta colombiana, Marta Lucía Ramírez, señaló que las autoridades necesitan saber quiénes son las personas que están ingresando al país, así mismo, dijo que se brindará un proceso especial a las zonas fronterizas para que la población pueda asimilar la llegada de los migrantes.

RCN. 05/04/2019: <https://noticias.canalrcn.com/nacional-regiones-orientemigracion-colombia-instalara-puesto-control-movil-las-trochas-frontera>

## COMERCIO NO REGISTRADO

### SIGUE CONTRABANDO DE CARROS POR LAS TROCHAS FRONTERIZAS

La policía colombiana logró incautar 2 vehículos venezolanos, que pretendían ingresar al territorio por la zona de El Escobal que limita con Ureña. Los vehículos fueron incautados por la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) y quedaron a disposición de la Dirección Seccional de Aduanas en Cúcuta. El año pasado, la POLFA incautó 69 carros venezolanos que intentaron ingresar ilegalmente por diferentes trochas.

LO. 15/01/2019: <https://www.laopinion.com.co/judicial/sigue-el-contrabando-de-carros-por-las-trochas-169414#OP>

## INCAUTACIONES POR 1.500 MILLONES DE PESOS

La Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), entregó un balance de las acciones contra el contrabando de gasolina y carne, que arrojaron incautaciones de al menos 1.500 millones de pesos en mayo. Las autoridades aseguraron que, al crecer la red de informantes, se generó un mayor despliegue de operativos que permitieron contrarrestar el contrabando que a diario atraviesa la frontera entre Colombia y Venezuela. En mayo fueron incautados 6.527 galones de gasolina, 3,2 toneladas de carne y 85 toneladas de productos perecederos, entre otros. La POLFA enfatizó que es importante contrarrestar el comercio ilegal de carne, debido a que el alimento ingresa de manera insalubre al territorio colombiano, lo que genera un riesgo a los consumidores en la zona de frontera.

LO. 05/06/2019: <https://www.laopinion.com.co/judicial/incautaciones-de-1500-millones-de-pesos-178192#OP>

## GERRILLA Y PARAMILITARISMO

### FISCAL DE COLOMBIA DICE QUE LAS DISIDENCIAS DE LAS FARC DELINQUEN DESDE VENEZUELA

Nestor Humberto Martínez, fiscal general colombiano, aseguró que varios jefes de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se encuentran en Venezuela, donde planean crímenes que se cometen en Colombia. Las declaraciones las dio al informar sobre la captura de alias el "Muelas", un guerrillero investigado por hechos terroristas ocurridos en el departamento de Arauca, fronterizo con Venezuela, como el secuestro y posterior asesinato de un policía. La investigación de la Fiscalía demostró

que esos crímenes se conciben en el territorio venezolano, y que diversos jefes guerrilleros se refugian en el vecino municipio venezolano de La Victoria, estado Apure, y desde allí planean realizar extorsiones, secuestros, amenazas y hurtos.

EFE. 09/02/2019: <https://www.efe.com/efe/america/politica/fiscal-de-colombia-dice-que-las-disidencias-farc-delinquen-desde-venezuela/20000035-3892671>

## COMBUSTIBLE

### NORTE DE SANTANDER, EN INMINENTE ESCASEZ DE GASOLINA POR ALTA DEMANDA

La ciudad de Cúcuta atraviesa por un desabastecimiento de combustible para vehículos y motocicletas, según informó la directora de estaciones de servicio María Eugenia Martínez. La situación obedece a que se agotó la cantidad de gasolina asignada mensualmente por el Ministerio de Minas, que envía al departamento de Norte de Santander 10.5 millones de galones de gasolina que tienen subsidio fronterizo, si bien el Ministerio autorizó el 21 de mayo el despacho de 1,1 millones de galones de gasolina y 966.000 galones de diésel. Sin embargo, para los expendios, las necesidades son superiores porque ha disminuido el contrabando desde Venezuela. Por su parte, Martínez señaló también que el contrabando de combustible era común desde hace al menos cuatro décadas, "pero como ellos tienen problemas de refinación y de abastecimiento y allá ya no hay combustible, entonces el contrabando de gasolina desde Venezuela hacia Colombia prácticamente desapareció".

ET. 26/05/2019: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/escasez-de-gasolina-en-norte-de-santander-por-alta-demanda-367160>

**SIGLAS DE LOS MEDIOS CONSULTADOS:**

DW: Deutsche Welle.	IFB: Infobae.
EFE: Agencia EFE.	LN: La Nación.
EP: El País.	LO: La Opinión.
EPC: El País – Colombia	RCN: Radio Cadena Nacional.
ET: El Tiempo.	VOA: Voz de América.

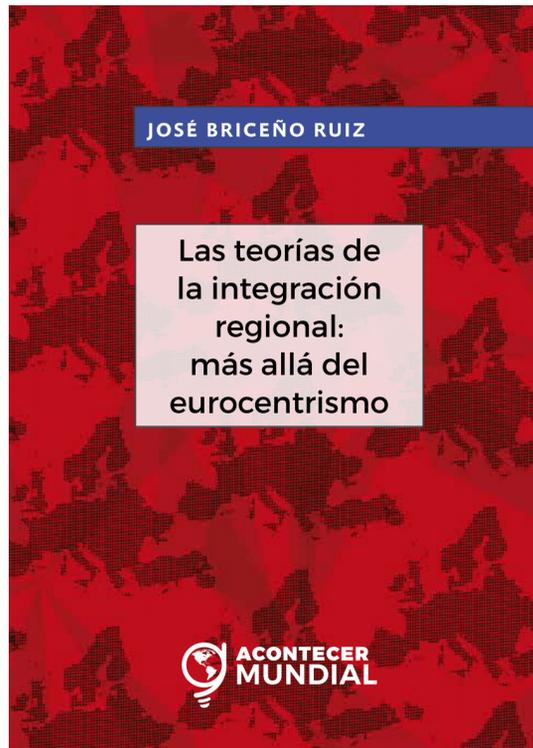
La nota de advertencia sobre medios bloqueados en Venezuela incluye: Infobae y El Tiempo de Colombia.

# RESEÑA

Por: Eder López \*

## LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL MÁS ALLÁ DEL EUROCENTRISMO

*José Briceño Ruíz*



Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Glogal,  
Colección acontecer mundial: Bogotá. 2018. ISSN: 978-958-760-100-8

La presente reseña es sobre el texto “Las teorías de la integración regional más allá del eurocentrismo” del reconocido académico José Briceño Ruíz, publicado dentro de la Colección de Bolsillo Acontecer Mundial, Tomo 8, del Centro de Pensamiento Global (CEPEG) de la Universidad Cooperativa de Colombia, en junio del 2018. Este aporte es una de las últimas publicaciones del citado académico, su trayectoria en los estudios de las ciencias económicas, políticas, sociales y de integración por más de 20 años desde la Universidad de Los Andes, Venezuela, y en otros espacios universitarios; el escrito forma parte del proyecto de

investigación: Repensando la integración regional en América Latina: un análisis a partir de los casos del Mercosur y la Alianza del pacífico, y discusiones en seminarios de estudios de postgrado.

El libro detalla de manera amena un análisis del problema del eurocentrismo en los debates teóricos de la integración regional y su visión en América Latina (AL). Como referente, el escrito puntualiza en una serie de elementos que contextualizan el escenario de AL con aportes de la teoría propuesta por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) como mecanismo para ayudar a la transformación productiva de la

región, y la Teoría de la Autonomía en la integración como maniobra de los países latinoamericanos en el sistema internacional (Puig, 1980 y Jaguaribe, 1986). En atención a estos apartados, se hace mención a las dimensiones que ayudan a entender las motivaciones presentes durante estos procesos de integración, sin embargo no se deja de referenciar el papel de la sociedad europea como modelo para ser replicado en este subcontinente latinoamericano, con base en la discusión desde el campo de la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales.

Aunque sus principales descriptores señalan la autonomía, estructuralismo, eurocentrismo, integración regional y sus teorías; en el texto se encuentran ideas interesantes para la comprensión de este debate que incluye la explicación del Regionalismo y el Nuevo Regionalismo, puesto que las categorías de integración regional se detallan a partir de la década de los cincuenta y ochenta del siglo XX, destacándose: integración regional, integración económica, integración política y cooperación. De acuerdo con la idea del autor, no se pretende adoptar la postura de un “eurocentrismo inverso” sino ampliar la explicación de aspectos recurrentes en la realidad e historia de la Unión Europea (UE) y AL para su proceso de integración, aun cuando se observa la descontextualización en la aplicación de manera acrítica de una teoría que surgió en un contexto particular a otro completamente ajeno que pretende incorporar mecanismos como la supranacionalidad o la gobernanza multinivel en esta región sur, que en líneas generales no está preparada para ello (Briceño, 2018).

El libro se encuentra estructurado por cinco (5) capítulos, en los cuales el autor hace un esbozo por segmentos que guían al lector en la comprensión de un cuerpo teórico, con aspectos que permiten ver al eurocentrismo como modelo a seguir, al cual imitar a partir de las teorías que explican el fenómeno de la UE desde su construcción como región internacional así como los avances alcanzados en materia económica e institucional desde los *EU studies*. Como ejemplo se hace referencia a las iniciativas de integración en el sur global, que resultan en desventajas, siendo estas iniciativas débiles comparadas con los procesos implementados en la UE. Por tanto, en ideas de Briceño, la teoría de la integración europea no

es el problema en sí; para este autor la dificultad se encuentra en la forma como se ha pretendido utilizar dicha teoría.

En atención a este aspecto Briceño (2018) también plantea que:

*El problema no es solamente de los académicos del campo de EU studies; también en AL, tanto académicos como decisores en materia de políticas de integración, suelen considerar la UE como un paradigma a imitar; en especial si se quiere superar las limitaciones actuales de varios esquemas regionales.*

Situaciones que han surgido en los últimos años con iniciativas que buscan responder a procesos más organizados, acorde con la realidad. En la existencia de este debate se comprende factores explicativos del eurocentrismo en los procesos de integración regional modelo UE y AL, enmarcado en la teoría y la práctica en su diversidad de contextos históricos culturales, las diferentes motivaciones y su sentido lógico en los procesos regionales (Briceño, 2018). En este marco, es considerado exitoso el Tratado de Westfalia (1648), el cómo los Estados Nación han cedido y delegado poderes en aras de consolidar la integración en el rol disciplinante de las teorías que explican este hecho, aun cuando se han debido superar algunas crisis como el reciente *Brexit*, y también se precisan argumentos de una visión no eurocéntrica en la explicación de los procesos regionales (extra europeos) desde las teorías europeas que han sido prescriptivas y analíticas al mismo tiempo.

En este orden, se resalta que la teorización de la integración regional ha sido principalmente europea y esta ha contribuido a explicar el fenómeno. En este texto se explica de acuerdo con los aportes de estos autores cada uno de los procesos en atención al acontecimiento y la realidad histórica del momento, por ello David Mitraný (1975), Altiero Spinelli (1989), Ernst Haas (1958), Stanley Hoffman (1966), Jacob Viner (1950), François Perroux (1967) André Marchal (1970), Björn Hettne (2001) y Fredrik Söderbaum (2013) dan aportes en las siguientes teorías:

El estructuralismo desde la integración por etapas a partir del sistema económico; el funcionalismo instituciones interestatales capaces de manejar las nuevas exigencias del desarrollo;

el federalismo formado por organismos bajo otro organismo superior; el neofuncionalismo a través de las estructuras supranacionales; el intergubernamentalismo impulsado por los intereses económicos y de los Estados nación; el liberalismo intergubernamental en él se constituye un esfuerzo por conciliar la tradición liberal en el estudio de la integración y considera que la interdependencia económica y la globalización generan “externalidades negativas”, es decir todas estas teorías más el federalismo dieron origen y desarrollo a las comunidades europeas, incluyendo finalmente la gobernanza multinivel la cual concibe la integración como parte de un fenómeno mayor en la articulación de la autoridad a través de jurisdicciones a diferentes escalas.

A su vez, desde las ciencias sociales, también se explican estos procesos de integración a través del institucionalismo, que sintetiza la idea de supranacionalidad en el papel de las instituciones desde el punto de vista racionalista sociológico e histórico; y el constructivismo como método para explicar cuáles fueron las ideas, intereses e identidades durante el proceso y esta nace desde el reflexivismo con la formación de conocimiento ligado a la praxis (la teoría forma la realidad) y el racionalismo en el agregado de sociedad con individuos egoístas que buscan maximizar sus beneficios. Los procesos de cambio en estas teorías se fueron nutriendo y otorgando miradas no solo desde lo económico y las relaciones internacionales sino desde la política comparada, el poder político mundial y los procesos de globalización. Ejemplos como el Mercosur, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Comunidad Andina (CAN) han adoptado esta teoría y práctica en AL.

En líneas generales, en el primer capítulo se hace un análisis del problema del eurocentrismo en la generación del conocimiento sobre integración regional a partir de la teorización de estos procesos desde tres miradas: la importancia del contexto en el cual claramente el autor señala: el contexto cuenta, y pretender aplicar un marco teórico y un modelo de política de integración europea en AL sin considerar su contexto puede conducir a fracasos y frustraciones; las motivaciones para que los países de una región impulsen un proyecto regional responden a las circunstancias políticas, económicas y sociales de la misma, en el caso de

AL busca fortalecer el Estado nación, el desarrollo económico y se basa en los aportes de la teoría estructuralista de la CEPAL y los aportes sobre autonomía e integración; la lógica de la integración y el riesgo del “eurocentrismo inverso” a partir del análisis del autor plantea el campo de regionalismo comparado como espacio propicio para explicar este tercer aspecto.

En el segundo capítulo se examina cómo han sido los debates económicos en las teorías que explican la integración europea y sus diferencias con el pensamiento latinoamericano de la CEPAL, se plantea el debate entre el estado, mercado y desarrollo económico. En un recorrido teórico el autor hace referencia a la teoría Vineriana con el aporte de Jacob Viner en la teoría de las uniones aduaneras; el estructuralismo francés cuyos principales exponentes son François Perroux y André Marchal citados en Briceño aportan que la “integración económica no simplemente es como un mecanismo de liberalización arancelaria, sino como un proceso de unificación de sistemas económicos bajo el principio de la solidaridad”. En atención a este apartado y para concretar los aportes del estructuralismo en relación a la integración, no solo de mercados sino de economías, Briceño Ruiz cita a Marchal (1965) para argumentar que “una integración económica sin integración social es una suerte de interdependencia, no una solidaridad verdadera”.

Por otra parte, en AL el aporte de Raúl Prebisch (1962) se plantea desde la visión latinoamericana de la integración, el pensamiento estructuralista de la CEPAL (1959) y la integración como estrategia de desarrollo, al referenciar “la transformación productiva de la región a través de la industrialización con sustitución de importaciones”. Un modelo que puede ser considerado heterodoxo porque hace críticas a las premisas clásicas y neoclásicas del desarrollo. Seguidamente se presenta el Informe “El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas” publicado en (1950) luego descrito por Albert Hirschman (1968) como El Manifiesto Latinoamericano documento que plantea aportes de la visión cepalista desde la dicotomía en la economía mundial reconocida con los aportes de Prebisch como centro- periferia. Además se añade la visión de la integración económica regional a los procesos de industrialización en un mercado

común latinoamericano (Integración y Desarrollo) para Briceño “ir más allá del eurocentrismo supone reconocer esa particularidad del Regionalismo Económico Latinoamericano”.

En este capítulo también se profundiza en los nuevos debates económicos en la integración donde se explica el nuevo regionalismo y el regionalismo abierto, el neoestructuralismo cepalista y la versión latinoamericana del regionalismo abierto; el regionalismo poshegemónico y el regreso de la agenda del desarrollo de acuerdo con los cambios políticos, económicos globales que se presentan a finales de la década de los ochenta y principio de los noventa. En este texto ideas como ir más allá de la eliminación de las barreras fronterizas para poner en práctica formas mayores de “integración profunda” de los sistemas y las políticas de regulación son aspectos transcendentales para el nuevo regionalismo que se incluyen a partir de la inversión, la competencia, los servicios, la contratación pública y la propiedad intelectual, como nueva agenda, además de los acuerdos norte-sur (países desarrollados- en vías de desarrollo).

Asimismo, se señala el regionalismo abierto como argumento para profundizar la relaciones comerciales en el Asia-Pacífico, basado en el principio de la no discriminación, siendo restringida estrictamente a lo comercial, centrada en la liberación arancelaria intrarregional, este regionalismo se muestra coherente con la visión liberal de la integración económica. Finalmente el autor en este capítulo reflexiona en que resulta difícil describir ideas sobre regionalismo posliberal y regionalismo poshegemónico como teorías, y concluye en su explicación que estos procesos son más bien categorías que tienen un valor heurístico para comprender la naturaleza de los procesos regionales recientes en AL.

En el tercer capítulo, se discute cómo se concibe el Estado nación en Europa que en el marco de las explicaciones funcionalistas, federalistas y neofuncionalistas aspira a ser trascendido; mientras que en América Latina espera ser fortalecido gracias a la integración (un punto en el que coincide con el intergubernamentalismo europeo). De acuerdo el aporte de Briceño, este escritor plantea al inicio de este capítulo que todos estos debates europeos tenían como uno de sus temas centrales la pregunta

sobre si el Estado nación estaba llegando a su fin y si sería sustituido por una comunidad supranacional (como planteaba el neofuncionalismo), o si la integración era solo un mecanismo para fortalecerlo (como argumentaba el intergubernamentalismo).

Con estas interrogantes se abren los primeros debates que se encuentra contenidos en el texto desde la explicación del federalismo como enfoque para impulsar la unificación europea y el funcionalismo con otra mirada que al final se resume en: el federalismo propone sustituir el Estado nación por un nuevo ente federal y el funcionalismo plantea su debilitamiento mediante la transferencia de sus competencias a secretariados funcionales. Estos primeros resultados han llevado a una nueva escuela de pensamiento que representa al neofuncionalismo vs. El intergubernamentalismo al tener nuevamente el Estado nación como centro.

Las ideas se basan en primera instancia en sustituir los Estados por nuevas instituciones haciendo énfasis en el papel de los actores políticos para el impulso del proceso regional al cual Haas le suma el mecanismo *spill over* o efecto de engranaje y para efectos contrarios el texto refleja la explicación del autor al hacer mención a los *spill backs* previsto por Schmitter (1970) en atención a la dinámica y los cambios generados durante décadas. No obstante, a estos procesos de debate obedecen al reconocimiento de las crisis presentes. Durante la década de los setenta surge el intergubernamentalismo como enfoque explicativo que argumenta los procesos de integración como instrumento utilizado por los Estados para fortalecerse por ello Hoffmann considera a los Estados como actores centrales de los procesos de integración y hace referencia a una distinción clásica que denomina “baja política” y “alta política”.

Por otra parte, al mencionar el liberalismo intergubernamental y el Estado nación en enfoque desarrollado por Andrew Moravcsik (1993) en la década del noventa, constituye un esfuerzo por conciliar la tradición liberal en el estudio de la integración, de la que el neofuncionalismo hace parte, con la tradición intergubernamental (Briceño, 2018). Al igual este autor cita a Walter Mattli (1999) en cuanto a la participación y liderazgo del Estado y señala que existe una lógica general para explicar la integración, es decir, que existen regularidades

recurrentes que revelan las causas por las cuales se impulsan mecanismos regionales de integración, entre su aporte señala lo siguiente “la lógica de la integración regional se asimila al funcionamiento de los mercados competitivos”.

En cuanto al nuevo intergubernamentalismo, se hace mención a los autores Bickerton, Hodson y Puetter (2015) quienes plantean “*de novo bodies*” nuevas instituciones, en este apartado se proponen seis (6) hipótesis, además se conforma desde la corriente interpretativa en los estudios de la UE el análisis de la integración desde el Tratado de Maastricht. A diferencia de Europa, en el análisis los procesos de integración de América Latina y el fin del Estado nación corresponde principalmente en la promoción de acciones comunes bajo la lógica de la solidaridad. También el presente escrito profundiza en las ideas relacionadas con el neofuncionalismo de Haas y Schmitter y la integración en AL, los principios y características que dan aportes a la teoría autonomista, en relación al Estado y su visión sobre la integración regional.

El cuarto capítulo evalúa el papel de la identidad en los procesos regionales en contraste entre Europa y América Latina, basado en ideas, identidades e intereses en la integración regional. También este apartado hace referencia a la visión constructivista de la integración europea. Y puntualiza el capítulo con la explicación más allá de Europa: identidades e intereses en la construcción de una región y en el papel de las ideas y los intereses en el regionalismo latinoamericano. Así estructura el autor Briceño Ruiz un capítulo que reflexiona en aspectos fundamentales que dan respuesta a un proceso de integración que sobrepasa el hecho económico, por incluir la cultura, identidad, los diálogos, narrativas como elementos que internalizan la otredad discursos identitarios, en el dialogo de saberes, la racionalidad y el constructivismo de Wend (1994) en la relaciones internacionales en la década de los noventa.

El espacio geográfico conforma un punto de referencia para este análisis, en el marco de la cercanía, vecindad entre estados y/o regiones. En AL los hechos históricos, valores, colonización, ideas y la cuestión identitaria presentan referencias que para el autor pueden definirse como “identidad compartida”, sin embargo con todos estos aspectos característicos no se ha logrado una integración

sólida, y esto se debe en argumentos del autor a la diversidad de intereses de los países, patrones comerciales distintos, formas de concebir la integración con los países desarrollados y sus visiones disímiles en la importancia de la integración y la cooperación. Este hecho también tiene referencia en los procesos sobre la integración europea, aun cuando se hace mención a caracterizaciones muy arraigadas en los momentos de guerra, lenguas y culturas, estos Estados lograron la integración en la UE (Malamud y Schmitter, 2006).

También en este apartado es importante hacer mención al constructivismo social, según el cual la realidad social es construida y reproducida por los seres humanos a través de sus prácticas diarias, esto es lo que se reconoce como construcción social de la realidad (Briceño, 2018). En atención a esa construcción social, los seres humanos viven en un mundo de significados culturales y estos pueden interpretarse. En este orden, se incorpora el aporte de Checkel (1999) al señala que desde el constructivismo se analizan la forma en la cual se crean las normas a nivel europeo y cómo tales normas una vez alcanzan un nivel nacional, interactúan y socializan a los actores. Esta apreciación se complementa con el autor al considerar cruciales estas normas para desarrollar identidades colectivas, que tienen y encuentran su explicación tanto para UE como para AL desde sus visiones identitarias y la integración.

Finalmente, se cierra el quinto capítulo con el debate sobre instituciones, supranacionalidad y gobernanza. El caso de los institucionalismos y el estudio de la integración europea. Las visiones racionalistas, los aportes a partir de las visiones del institucionalismo sociológico, el referente de las visiones de la sociología histórica. El papel de la gobernanza en la UE, la institucionalidad y gobernanza en la integración latinoamericana y la teoría europea.

Este texto resume mediante una secuencia interesante, los aportes a la comprensión de las teorías que responden a reconocidos procesos de integración y cómo el autor, desde una postura crítica y reflexiva va incorporando durante cada capítulo elementos de interés para los lectores, quienes de manera amena podrán comprender el conocimiento que enmarca esta literatura desde la mirada de las relaciones internacionales, las

ciencias económicas, la ciencia política que nutren de manera holística la visión de la integración no solo desde la experiencia Europea, sino de la realidad que caracterizó y sigue en construcción para América Latina.

Esta reseña contribuye a señalar la importancia que tiene esta lectura en el reconocimiento de una realidad y momento histórico que tuvo y sigue teniendo su explicación lógica para el análisis e interpretación conceptual de la UE, que al final sigue siendo referente importante para evaluar las iniciativas en América Latina sobretudo en este esquema de la globalización y regionalización que requieren de nuevas formas de gobernanza hacia la integración, cooperación y concertación. También es fundamental reconsiderar los contextos, las motivaciones, la riqueza de las identidades, la realidad social, la necesidad de crear nuevas instituciones que cumplan de manera eficiente responsabilidades que respondan a las necesidades locales y globales. Este texto tiene los suficientes argumentos para pasear por diferentes siglos que han marcado un acervo teórico de cada contexto abordado el cual servirá de referente en la dinámica que caracteriza la realidad del siglo XXI.

Las referencias de la reseña son algunas de las utilizadas por el autor durante el debate y la explicación generada en los capítulos del libro.

## Referencias

- BRICEÑO, J. (2018). Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo = Theories of regional integration: beyond eurocentrism / José Briceño Ruiz. - Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018.
- BICKERTON C., Hodson, J. D., y Puetter, U. (2015a, julio). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703-722. doi: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.003.0001>
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. Nueva York: Naciones Unidas.
- CHECKEL, J. T. (1999). *Social Construction and Integration*.

- Journal of European Public Policy*, 6(4), 545-560.
- HAAS, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950, 1957*. Stanford, California: Stanford University Press.
- HETTNE, B. (2001). Europe: Paradigm and Paradox. En M. Schulz, F. Söderbaum y J. Ojendal (eds.), *Regionalization in a Globalizing World*. Londres; Zed Books.
- HIRSCHMAN, A. O. (1968). The Political Economy of import-substituting industrialization in Latin American. *Quarterly Journal of Economics*, 82(1), 1-32. doi: <https://doi.org/10.2307/1882243>
- HOFFMAN, S. (1966, spring). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, 2, 862-915.
- JAGUARIBE, H. (1986). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. En H. Jaguaribe, *Novo cenário internacional. Conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- MALAMUD, A. y Schmitter, P. C. (2006, abril-junio). La experiencia de integración europea y el potencial de Integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 48(151), 3-31. doi: <https://doi.org/10.2307/4151099>
- MARCHAL, A. (1965). *L'intégration territoriale*. París: Presses Universitaires de France.
- MARCHAL, A. (1970). *Integración y Regionalización de la Economía Europea*. Madrid: Seminarios y Ediciones S. A.
- MATTLI, W. (1999). *The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MITRANY, D. (1975). *The Functional Theory of Politics*. Londres: London School of Economics and Political Science.
- MORAVCSIK, A. (1993, diciembre). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *206 \ José Briceño Ruiz Journal of Common Market Studies*, 31(4), 485-486. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- PERROUX, F. (1967). ¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración? *Revista de la Integración*, (1), 9-39.
- PREBISCH, R. (1962). Reflexiones sobre la integración latinoamericana. *Revista de Economía y Estadística*, 6(1), 175-188.
- PREBISCH, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PUIG, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- SCHMITTER, P. (1970, autumn). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, (24), 836-865. doi: <https://doi.org/10.1017/s0020818300017549>
- SÖDERBAUM, F. (2013). What's Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism, eui Working Paper rscas 2013/64, Florencia (Italia).
- SPINELLI, A. y Rossi, E. (1989). *Il manifesto de Ventotene*. Pavia.
- VINER, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment.
- WEND, A. (1994). Collective Identity Formation and Inter-State Relations. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396.

\* Eder López

Docente e investigador. Instituto Pedagógico Rural Gervasio Rubio Universidad Pedagógica Libertador (UPEL), Venezuela  
Magister en Frontera e Integración. Universidad de los Andes. Venezuela  
Magister en Educación, Ambiente y Desarrollo. UPEL  
Correo-e: [ederge09@gmail.com](mailto:ederge09@gmail.com)

# PUBLICACIONES



## India-Venezuela: Análisis comparativo de las medidas de desmonetización

Alberto J. Hurtado Briceño  
Sadchidi Zerpa de Hurtado



Hurtado Briceño, Alberto J. y Zerpa de Hurtado, Sadchidi (2019), *India-Venezuela: Análisis comparativo de las medidas de desmonetización*. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes, Grupo de Estudios Económicos sobre Asia (GEEA), 107 p.

ISBN: 978-980-11-1953-1, libro electrónico <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/45688>

### Índice

#### Presentación

#### Introducción

#### Capítulo I. Dinero

1. Funciones y propiedades
2. Tipos de dinero
3. Importancia del dinero en la economía

#### Capítulo III. Venezuela: Desmonetización del billete de 100

1. Origen
2. Objetivos
3. Efectos
4. Resultados

#### Capítulo II. India: desmonetización 2016

1. Origen
2. Objetivos
3. Efectos
4. Resultados

#### Capítulo IV. Análisis comparativo de las medidas de desmonetización

1. Método comparativo
2. Origen
3. Objetivos
4. Resultados
5. Semejanzas y diferencias

#### Referencias

# ÍNDICE ACUMULADO

Nº 44 julio – diciembre 2017 / Nº 47 enero – junio 2019

## A

### ALBÚJAR CARBAJAL, Sergio

- Descentralización de la cooperación internacional: la inclusión de los gobiernos subnacionales en la construcción sudamericana. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/ pp. 14-26.

### AGUILERA BARRAZA, René Patricio

- La cuestión eclesial de Tacna y Arica: Religión, paradiplomacia y frontera (1900 - 1911). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/ pp. 61-70.

### ALVAREZ, Mariano

(Nahuel Oddone)

- La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/ pp. 8-13.

### ARBIOL, Íñigo

(Sergio Caballero)

- Desacompasamientos de política exterior en las Américas. **Investigación.** 2018/ No. 46/año 23/ pp. 7-19.

### ARCINIEGAS SERNA, Hernando

- La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/ pp. 23-36.

### ARELLANO ESCUDERO, Nelson

- El desierto de Atacama como laboratorio: experimentos y tecnologías de la energía solar (1872-1981). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/ pp. 81-89.

### ATENCIO, Melitza

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2019/No. 47/año 24/ pp. 88-94.

(José Gregorio Torres)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 45/año 23/ pp. 89-94.

(Fréchon, Claire)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 46/año 23/ pp. 77-81.

### ALBORNOZ-ARIAS, Neida

(Miguel Ángel Morffe Peraza)

- Nuevas dinámicas de violencia en la frontera colombo venezolana. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/ pp. 31-41.

## B

### BARRA PÉREZ Angélica

(Sergio González Pizarro y Luis Iturra Valenzuela)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/ pp. 17-29.

### BARRIOS AULAR, Nancy Josefina

- Capacidades vs. demandas del Estado venezolano en el contexto de la frontera Táchira - Norte de Santander. 2018. **Análisis.** 2018/ No. 45/año 23/ pp. 83-88.

## C

### CABALLERO, Sergio

(Íñigo Arbiol)

- Desacompasamientos de política exterior en las Américas. **Investigación.** 2018/ No. 46/año 23/ pp. 7-19.

#### CHACÓN GUERRERO Edixon Javier

(Rolando Eslava Zapata, Obeysser Prada Torres, Hilário Alonso Gonzalez Júnior)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo venezolano. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

#### D

#### DÍAZ BAY, Javier

- La internacionalización, un comportamiento estratégico subnacional. Una propuesta de medición para el caso argentino. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 71-87.

#### E

#### ESLAVA ZAPATA, Rolando

(Obeysser Prada Torres, Edixon Javier Chacón Guerrero, Hilário Alonso Gonzalez Júnior)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo venezolano. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

#### F

#### Fréchon, Claire

(Melitza Atencio)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 46/año 23/pp. 77-81.

#### G

#### GARCÍA ROMERO, Marisol

(Christian A. Martínez-Guerrero)

- 20 años de Aldea Mundo: Aportes y desafíos de una revista científica venezolana sobre fronteras e integración. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 69-82.

#### GONZÁLEZ CORTEZ, Héctor

(Sergio González Miranda)

- Ancomarca, la comunidad escindida. la frontera entre Perú, Chile, y los Aymaras del tripartito. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 7-22.

#### GONZALEZ JÚNIOR, Hilário Alonso

(Rolando Eslava Zapata, Obeysser Prada Torres, Edixon Javier Chacón Guerrero)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo venezolano. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 37-48.

#### GONZÁLEZ MIRANDA, Sergio

(Héctor González Cortez)

- Ancomarca, la comunidad escindida. la frontera entre Perú, Chile, y los Aymaras del tripartito. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 7-22.

#### GONZÁLEZ PIZARRO Sergio

(Angélica Barra Pérez y Luis Iturra Valenzuela)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 17-29.

#### GUTIÉRREZ, Alejandro

- Venezuela y Colombia: Divergencias en las estrategias de desarrollo, controversias e integración económica. **Análisis y Documentos.** 2017/No. 44/año 22/pp. 111-118.

#### H

#### HERNÁNDEZ PEÑA, Yair Candelario

- La línea se convierte en río. Una crónica de la frontera. **Reseña.** 2019/No. 47/año 24/pp. 104-106.

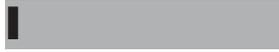
#### HERRERA ROBLES, Luís Alfonso

- Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia. Tomo II. **Reseña.** 2019/ No. 47/año 24/pp. 100-103.

**HURTADO BRICEÑO, Alberto José**

(Sadcidi Zerpa de Hurtado)

- Reflexiones acerca de los efectos estáticos y dinámicos del Mercado Común del Sur. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 21-30.



**ITURRA VALENZUELA, Luis**

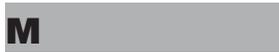
(Sergio González Pizarro y Angélica Barra Pérez)

- Imaginarios geográficos transfronterizos de Tarapacá: una revisión bibliográfica de estudios transfronterizos del norte tarapaqueño. **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 17-29.



**LIZAMA GAVILÁN, Diego**

- El enclave de Huanchaca y la industria salitrera como propulsores del desarrollo portuario y ferroviario de Antofagasta en el contexto del ciclo salitrero en Chile, una relación comercial transfronteriza (1868-1909). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 91-109.



**MÁRQUEZ ANDRADE, Miguel Ángel**

- La Logica di potenza. L'America, le guerre, il controllo del mondo. **Reseña.** 2018/No. 45/año 23/pp. 105-109.

**MARTÍNEZ-GUERRERO, Christian A.**

(Marisol García Romero)

- 20 años de Aldea Mundo: Aportes y desafíos de una revista científica venezolana sobre fronteras e integración. **Investigación.** 2018/ No. 45/año 23/pp. 69-82.

**MAUBERT, Lucas**

- Entre pasiones e intereses: la percepción francesa del conflicto para Arica y Tacna

(1879-1929). **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 71-80.

**MOLINA PLATA, Kenny**

(Javier Tarazona Sánchez)

- Fundación Redes. Sistematizando la Emergencia Humanitaria Compleja de la Frontera. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 69-76.

**MORFFE PERAZA, Miguel Ángel**

(Neida Albornoz-Arias)

- Nuevas dinámicas de violencia en la frontera colombo venezolana. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 31-41.



**OJEDA MEDINA, Tahina**

- Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en espacios fronterizos y cooperación Sur-Sur transfronteriza en América Latina. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 27-38.

**OLIVEIRA VIEIRA, Gustavo**

(Suellen Mayara Péres de Oliveira)

- Cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 51-58.

**OTERO, Delia**

- Integración Fronteriza en el MERCOSUR: Percepciones y Prácticas. **Investigación.** 2017/No. 44/año 22/pp. 31-35.

**OVANDO SANTANA, Cristian**

- Paradiplomacia y actores subnacionales de frontera en Chile desde viejos y nuevos marcos institucionales. **Investigación.** 2017/ No. 44/año 22/pp. 7-16.

(Diego Riquelme Gómez)

- Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 59-70.

**P**

**PASTRÁN SUÁREZ, Romer Abrahán**

- Apuntes acerca de Rubio. Aspectos geográficos del paisaje natural en la frontera Venezolano Colombiana. **Investigación.** 2018/No. 45/año 23/pp. 49-68.
- Apuntes acerca de Rubio. Aspectos geográficos del paisaje natural en la frontera Venezolano Colombiana. Notas adicionales. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 43-60.

**PEREIRA CARNEIRO, Camilo**

- La cooperación transfronteriza en las ciudades gemelas de la frontera sur de Brasil. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 39-50.

**PÉRES DE OLIVEIRA, Suellen Mayara**

(Gustavo Oliveira Vieira)

- Cooperação transfronteiriça na região trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguaçu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 51-58.

**PRADA TORRES, Obeysser**

(Rolando Eslava Zapata, Edixon Javier Chacón Guerrero, Hilário Alonso Gonzalez Júnior)

- Tratamiento informativo del discurso diplomático en torno al conflicto colombo venezolano. **Investigación.** 2018/ No. 45/ año 23/pp. 37-48.

**R**

**RIQUELME GÓMEZ, Diego**

(Cristian Ovando Santana)

- Una aproximación a la paradiplomacia en Chile: algunos alcances de su dimensión transfronteriza en la franja norte. **Investigación.** 2019/No. 47/ año 24/pp. 59-70.

**S**

**SÁNCHEZ CHACÓN, Francisco Javier**

- El político y el científico de Max Weber. **Reseña.** 2017/No. 44/año 22/pp. 129-133.
- Editorial. 2018/No. 46/año 23/ pp. 5-6.
- Editorial. 2019/No. 47/año 24/ pp. 5-7.

**SANTIAGO RIVERA, José Armando**

- La complejidad ecológica y la innovación de la educación geográfica ante los retos del milenio. **Investigación.** 2018/No. 46/año 23/pp. 61-68.

**SARABRIA RÍOS, Cecilia**

- Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del río Bravo hasta la Patagonia. Tomo I. **Reseña.** 2019/ No. 47/año 24/pp. 95-99.

**SILVA SANDES, Emilio Daniel**

- La frontera argentino-uruguayana como formación socioespacial. Entre cohesión y fragmentación. **Investigación.** 2017/No. 44/ año 22/pp. 37-59.

**T**

**TARAZONA SÁNCHEZ, Javier**

(Kenny Molina Plata)

- Fundación Redes. Sistematizando la Emergencia Humanitaria Compleja de la Frontera. **Análisis y Documentos.** 2018/No. 46/año 23/pp. 69-76.

**TORRES CONTRERAS, José Gregorio**

(Melitza Atencio)

- Agenda de las relaciones colombo-venezolanas. **Agenda.** 2018/No. 45/año 23/ pp. 89-94.

**V**

**VILLAR, Santiago**

- El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina. **Reseña**. 2018/No. 46/año 23/pp. 95-98.

**Z**

**ZERPA DE HURTADO, Sadcidi**

(Alberto José Hurtado Briceño)

- Reflexiones acerca de los efectos estáticos y dinámicos del Mercado Común del Sur. **Investigación**. 2018/No. 46/año 23/pp. 21-30.

# INSTRUCCIONES PARA AUTORES



117

La revista acepta durante todo el año artículos científicos que versen sobre fronteras o regiones con componentes de fronteras, integración regional en sus diferentes dimensiones, geopolítica y globalización, así como reseñas bibliográficas de libros relacionados con estas temáticas. Los trabajos serán sometidos a la consideración de árbitros para determinar su pertinencia, aportes y nivel científico y aceptación para su publicación. Sólo se aceptan textos inéditos y que no hayan sido propuestos en forma simultánea a otras revistas nacionales. Las propuestas deben ser enviados por vía electrónica a [aldeamun@ula.ve](mailto:aldeamun@ula.ve) o [aldeamundo@gmail.com](mailto:aldeamundo@gmail.com).

Deben ser escritos a doble espacio, en tamaño carta o DIN A4, empleando una sola cara. Su extensión no debe exceder las 8000 palabras, incluidas notas, bibliografía, resúmenes, figuras, cuadros y referencias del autor. El tamaño de la letra será de 12 puntos para el texto y 10 puntos para la bibliografía, siendo recomendable la fuente de letra Times. El texto original puede ser presentado en español, inglés, portugués y francés, y debe estar encabezado por el título en castellano, inglés y en francés cuya extensión no podrá ser mayor de 15 palabras. Seguidamente deben ubicarse el resumen en español, inglés y en francés (máximo 150 palabras cada uno), las palabras clave, keywords y mots clés (mínimo 4, máximo 6 en cada idioma). En hoja aparte deben aparecer los datos del autor(es): Apellidos, nombres, breve reseña curricular en la cual se informe sobre su cargo, afiliación institucional e intereses de investigación actual (máximo 150 palabras), dirección, teléfono-fax y correo electrónico.

Las notas deben reducirse al mínimo, enumerarlas y colocarlas al final del artículo, antes de la bibliografía. Los gráficos, cuadros o mapas deben incluir su respectiva leyenda y la especificación exacta del sitio donde deben ser insertos. Los cuadros, figuras o ilustraciones (fotos, mapas, gráficos) deben tener numeración arábiga. Las citas deben corresponder a su original en su redacción y puntuación. Toda cita textual debe indicar apellido, autor y número de página, tal como se indica en el punto c). Las citas breves deberán incluirse en el texto entre comillas.

Citas más extensas deberán estar alineadas 5 espacios a la izquierda y no requieren comillas. Cambios o añadiduras deben identificarse con corchetes, elipse (...) se deben utilizar para identificar omisiones, "subrayado, negritas o cursiva nuestros" deben ser indicados. Todas las citas deben ser especificadas en el texto de la siguiente forma:

- (a) Si el autor es indicado en el texto, citar por el año de publicación:  
... Giddens (1996) ha argumentado...
- (b) Si el autor no es nombrado en el texto, citar entre paréntesis indicando apellido, coma y año de publicación:  
...como se ha indicado (Bulmer Thomas, 1979) la integración es...
- (c) Si es necesario, el número de página debe seguir el año de la publicación, separado por dos puntos:  
...se argumentó (Nye, 2001: 325) que .....
- (d) Doble autor separado por "y"; múltiples autores deben ser todos citados la primera vez y por *et al* en adelante:  
... Otros enfoques (Haas y Schmitter, 1971: 240-41)... señalan  
...muchos argumentan (Deustch et al., 1979: 256-58) que...
- (e) Si un autor tiene múltiple referencias correspondientes a un mismo año, especificar cada una de ellas utilizando letras minúsculas:  
...por otro lado también se argumenta (Del Arenal, 2003a: 125; Truyol 1976b: 265) que...
- (f) Series de referencias deben ser ordenadas cronológicamente entre paréntesis y separadas por punto y coma:  
...quienes defienden esta posición (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) y muchos...

Al final del trabajo, después de las notas, se debe incluir una lista en orden alfabético de las referencias, como se indica a continuación:

(a) **Libros:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título en cursivas, edición si es el caso, punto y seguido, ciudad y editor.

VACCHINO, Juan Mario (1982). *Integración económica regional*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.  
KEOHANE, Robert O. y Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.

(b) **Artículos de revistas:** apellido(s) y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título entre comillas, punto y seguido, nombre de la revista en cursiva, vol. o año, no., mes de publicación, ciudad, país, pp. para indicar los número de páginas.

JENKINS, Rhys (1997). "Trade Liberalisation in Latin America: the Bolivian Case". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, no. 3, September, London, pp. 307-329.

(c) **Capítulos de libros:** apellido(s) en mayúsculas y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título entre comillas, punto y seguido, luego en seguido del (los) apellido(s) y nombre(s) del (los) editor (es), título del libro en cursivas, edición si es caso, punto y seguido, ciudad y editor, pp. para indicar los número de páginas.

BULMER THOMAS, Víctor (1998). "Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto". En Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 302-362.

(d) **Monografías y Papeles de Trabajos:** apellido(s) en mayúscula y nombre(s) del (los) autor (es), año entre paréntesis, título en cursivas, punto y seguido, título de la serie, número del trabajo y fecha de publicación sin incluir año, si es el caso, ciudad y editor.

GIORDANO, Paolo (2003). *The External Dimension of Mercosur: Propects for North-South Integration within the European Union*. INTAL - ITD – STA Ocasional Papers, no. 19, January.

(e) **Artículo de fuente electrónica:** según este modelo:

ALADI (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

**Las reseñas bibliográficas** deberán ser comentarios descriptivos y/o análisis de publicaciones recientes, tener una extensión no mayor de 1500 palabras y estar relacionadas con la temática de la revista.

La redacción se reserva el derecho de publicar el trabajo en la edición que considere más conveniente y de hacer los ajustes que aseguren la calidad de la publicación.

En caso de autores venezolanos, si el artículo es resultado de un proyecto de investigación financiado por organismos como el FONACIT, FUNDACITE o el CDCHT, se recomienda la inclusión de nota de agradecimiento a éstas.

La no adecuación a las presentes normas será razón suficiente para su no aceptación. Los autores recibirán tres ejemplares de la revista en la cual haya sido publicado su artículo.

# INSTRUCTIONS TO AUTHORS



119

The journal welcomes articles throughout the year with respect to borders o regions with border relations, regional integration in its different dimensions, geopolitics and globalization. Similarly, books comments related to these issues are also accepted. Articles will be subjected to peer review to determine their pertinence, contribution, scientific level and acceptance for publication. Editors will consider papers that represent original work, not previously published, not submitted to any other publication at the same time. Articles must be sent by e-mail to the following address: aldeamun@ula.ve o aldeamundo@gmail.com.

Manuscripts should be typed on one side paper with double space throughout. Long articles should not exceed 8000, including notes, bibliography, abstracts, tables, figures and information of authors. Submitted work must be typed on 12 point font for the main text and 10 point font for bibliography. Manuscripts can be written in Spanish, English, Portuguese or French, and Times New Roman font is recommended. Primary headings and title must be in Spanish, English and Français, the extension of which cannot exceed 15 words. Authors must also send 150 words abstract in Spanish, English and Français, keywords, palabras clave and mots clés (minimum 4, maximum 6 in each language). The following information should be provided on a separated sheet: Author's name and surname, a very brief biographical describing author's current affiliation and research interest (maximum 150 words), address, phone, fax number and e-mail.

Footnotes should be kept a minimum, numbered consecutively, and listed at the end of paper, before bibliography. Graphics, tables and maps must include their respective heading and authors should indicate where in body of text must be inserted. Tables, figures and illustrations (photos, maps and graphics) must be in Arabic numeration. Quoting must correspond exactly to the original in wording, spelling and punctuation.

Short quotation within the text should be noted by quotation marks; longer quotations should be indented from the left margin and require no quotation mark. Changes and additions to quotations should be identified by bracketing; ellipses (...) should be used to identify omissions; "emphasis added" should also be indicated. All citation should be identified in the text in the following manner:

- (a) If the author is named in the text, cite by year of publication:  
...Giddens (1996) has argued...
- (b) If the author is not named in the text, cite by last name, colon and the year of publication:  
...it has been noted (Bulmer Thomas, 1979) regional integration is...
- (c) If necessary, pagination should follow the year of publication, separated by a colon:  
...it was argued (Nye, 2001: 325) that...
- (d) Dual authors should be joined by "and"; multiple authors should be listed in full on first citation and indicated by et. al. thereafter:  
...other approaches (Haas and Schmitter, 1971: 240-241) concede...
- (e) If an author has multiple references for any single publication year, indicate specific works by use of lower-case letters:  
...On the other hand, other specialists (Arenal, 2003a: 125; Truyol, 1976b: 265) argue...
- (f) Series of references should be enclosed chronologically within parentheses and separated by semicolons:  
...proponents of this position (George, 1982; Holsti, 1983; Starr, 1983) and many...

A bibliography should be given in full, following the notes, in alphabetical order author's surnames. References should conform to the following format:

(a) **References to books** should list author(s), year in parentheses, title in italics, edition, place of publication, publisher:

VACCHINO, Juan Mario. (1982). *Integración económica regional*. Caracas, Universidad Central de Venezuela.  
KEOHANE, Robert O. y Joseph Nye. (2001). *Power and Interdependence*, 3rd ed. New York, Longman.

(b) **References to journal articles** should list author(s), year, title of article noted by quotation marks, journal name in italics, vol. or year, no. and inclusive pages indicated by pp. :

JENKINS, Rhys (1997). "Trade Liberalization in Latin America: the Bolivian Case". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, no. 3, September, London, pp. 307-329.

(c) **References to works in edited volumes** should list author (s), year, essay title noted by quotation marks, In, author 's surname and name, editor, title of volume in italics, place of publication, publisher, inclusive pages indicated by pp.

BULMER THOMAS, Víctor. (1998). "Del regionalismo cerrado al regionalismo abierto": En Briceño Ruiz, José (compilador), *Escenario de la Integración Regional en las Américas*. Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, pp. 302-362.

(d) **References to a monograph in a series** should list author (s), year, title in italics, series title, number and date of publication, place of publication and publishers.

GIORDANO, Paolo. (2003). *The External Dimension of Mercosur: Prospects for North-South integration within the European Union*. INTAL ITD.– STA Occasional Papers, no. 19, January.

(e) **Electronic sources**: following this model:

ALADI. (2001), Secretaría General de la ALADI, en línea: <http://www.aladi.org> (consulta 03-05-2001).

Reviews on recent publications pertaining to or of interest to Aldea Mundo will be also accepted. They must be descriptive comments or analysis to recent publications, the extension of which must not exceed 1500 words.

The editors reserve the right to make minor modifications to papers in order to improve the quality of publication. Any submission not conforming to these requirements is incomplete and will be not considered for review. Author will receive three copies of the issue in which their contribution appears.

# INSTRUCTIVO PARA ARBITROS



121

Aldea Mundo es una publicación arbitrada. Para ello existe un Comité de Arbitraje constituido por destacados especialistas y expertos en las áreas temáticas de la revista, venezolanos y extranjeros. Para garantizar la mayor objetividad e imparcialidad se mantendrá anónima la constitución del Comité de Arbitraje.

El sistema de arbitraje adoptado es el conocido como "doble ciego", y se recurre a evaluadores externos al CEFI como instancia editora de la revista. Se asegurará la confidencialidad del proceso y se mantendrá en reserva las identidades de los árbitros y de los autores, para evitar el conocimiento entre los mismos. Los trabajos presentados por miembros del CEFI deberán ser igualmente arbitrados y no podrán serlo por ninguno de los miembros de este Centro de investigaciones. En este caso, los trabajos serán enviados a árbitros externos. En la realización de su trabajo los árbitros deberán considerar las siguientes recomendaciones:

## ASPECTO DE FONDO:

**Pertenencia del tema:** señalar si la temática del artículo es relevante según la especialidad de la Revista y si representa un aporte en la literatura sobre el tema.

**Metodología y objetivos del trabajo:** Describir si la metodología utilizada es pertinente. Señalar si se indica en forma explícita el objetivo del trabajo. Debe indicar además si la pregunta que intenta resolver o el objetivo que se pretende desarrollar son significativos.

**Desarrollo:** precisar si existe coherencia en las ideas emitidas. No puede tratarse de una simple descripción, sino que debe haber exigencia en cuanto al análisis y los resultados, que deben ser coherentes con el desarrollo del tema. El árbitro debe dar especial consideración a este último aspecto.

**Trabajos cuantitativos:** si se trata de una investigación cuantitativa de campo debe existir una adecuada definición de la muestra, determinar su validez estadística y la pertinencia de las técnicas y el método de análisis.

**Conclusiones:** determinar si existe rigor, pertinencia y originalidad en las conclusiones. Expresar si éstas se derivan estrictamente de lo aportado durante el desarrollo del artículo.

**Resumen:** señalar si el resumen describe de forma adecuada la globalidad del artículo, el problema que se plantea, las hipótesis para resolverlo y las conclusiones.

**Bibliografía:** precisar si en la bibliografía utilizada se incluyen los aportes más actualizados en la literatura sobre el tema o, si por el contrario, se considera poco actualizada.

**Aportes a la comprensión y desarrollo de la temática:** indicar si el artículo representa un aporte significativo en la literatura existente sobre el tema

## ASPECTOS DE FORMA

**Título:** comprobar si se corresponde con el contenido del artículo.

**Estilo:** precisar si existe claridad, coherencia en la sintaxis y buena ortografía.

**Organización del artículo:** Comprobar si existen subdivisiones claras, indicando la metodología seguida, los resultados obtenidos y la discusión de éstos.

**Citas y notas:** determinar si están ubicadas al final del artículo.

**Referencias:** verificar si están en el texto del artículo y si son agrupadas al final siguiendo el modelo indicado en las instrucciones para los colaboradores.

**Resumen y palabras claves:** verificar si el texto está acompañado de un resumen en español, inglés y francés (máximo 150 palabras) y de hasta 10 palabras claves en español, inglés y francés. Este debe expresar claramente el contenido del artículo: el área temática, los objetivos, la metodología y las partes en las cuales se divide la investigación.

En base a estos criterios, los árbitros emitirán un veredicto acerca de la aceptación o no del artículo para su publicación, la cual será considerada por el Comité Editorial de Aldea Mundo. El árbitro deberá optar por alguna de las siguientes clasificaciones:

1. **PUBLICABLE SIN MODIFICACIONES:** cuando considere que el artículo no requiere modificaciones relevantes, para lo cual el editor procederá a incluirlo en el próximo número de Aldea Mundo.

2. **PUBLICABLE CON MODIFICACIONES:** cuando el árbitro considera que el trabajo requiere algún tipo de ajuste o corrección. El árbitro debe señalar si se tratan de modificaciones menores, normalmente para solventar problemas de forma, pero que no afectan el fondo del artículo, o si tratan de modificaciones mayores que implican una crítica a los argumentos centrales del artículo. En ambos casos, el editor remitirá las observaciones al autor para su consideración. Realizadas las correcciones, el autor enviará una nueva versión al editor, quien verificará si se han realizado las modificaciones sugeridas. Una vez aprobada la nueva versión, se procederá a su publicación en el próximo número de la Revista.

3. **NO PUBLICABLE:** cuando el árbitro considera que el artículo sufre de una serie de deficiencias de forma y de fondo que no recomiendan su publicación.

En el caso que el árbitro tome la decisión 1 y 2 debe presentar la debida argumentación. En el caso 2 debe señalarse de manera clara y detallada las observaciones que serán enviadas al autor para que realice las observaciones pertinentes. En el caso 3 debe justificar igualmente las razones que conducen a rechazar al artículo, las cuales serán transmitidas al autor.

# CDCHTA



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES  
MERIDA VENEZUELA

*El Consejo de Desarrollo, Científico, Humanístico, Tecnológico y de las Artes de la ULA es el organismo encargado de promover, financiar y difundir la actividad investigativa en los campos científicos, humanísticos, sociales y tecnológicos, humanísticos y de las artes*



## Objetivos Generales:

El CDCHTA, de la Universidad de Los Andes, desarrolla políticas centradas en tres grandes objetivos:

- Apoyar al investigador y su generación de relevo.
- Vincular la investigación con las necesidades del país.
- Fomentar la investigación en todas las unidades académicas de la ULA, relacionadas con la docencia y con la investigación.

## Objetivos Específicos:

- Proponer políticas de investigación y desarrollo científico, humanístico y tecnológico para la Universidad.
- Presentarlas al Consejo Universitario para su consideración y aprobación.
- Auspiciar y organizar eventos para la promoción y la evaluación de la investigación.
- Proponer la creación de premios, menciones y certificaciones que sirvan de estímulo para el desarrollo de los investigadores.
- Estimular la producción científica.

## Funciones:

- Proponer, evaluar e informar a las Comisiones sobre los diferentes programas o solicitudes.
- Difundir las políticas de investigación.
- Elaborar el plan de desarrollo.

## Estructura:

- Directorio: Vicerrector Académico,
- Coordinador del CDCHTA.
- Comisión Humanística y Científica.
- Comisiones Asesoras: Publicaciones,
- Talleres y Mantenimiento, Seminarios en el Exterior, Comité de Bioética.
- Nueve subcomisiones técnicas asesoras.

## Programas:

- Proyectos.
- Seminarios.
- Publicaciones.
- Talleres y Mantenimiento.
- Apoyo a Unidades de Trabajo.
- Equipamiento Conjunto.
- Promoción y Difusión.
- Apoyo Directo a Grupos (ADG).
- Programa Estímulo al Investigador (PEI).
- PPI-Emeritus.
- Premio Estímulo Talleres y Mantenimiento.
- Proyectos Institucionales Cooperativos.
- Aporte Red Satelital.
- Gerencia.

<http://www.ula ve/cdcht>

e-mail: [cdcht@ula ve](mailto:cdcht@ula ve)

Teléfonos: 0274-2402785 - 2402686

**Alejandro Gutiérrez S.**  
**Coordinador general**



<b>EDITORIAL. FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN</b>	5-7
<b>INVESTIGACIONES / RESEARCH</b>	
Globalización financiera y regulación contable internacional: estandarización de la información desde el nuevo marco conceptual	9-22
<i>Financial globalization and international accounting regulation: information standardization based on the new conceptual framework</i>	
<b>BAYRON RAMIRO PINDA GUANOLEMA</b>	
Chuy-chuí: territorio, dinámica social y cooperación transfronteriza	23-34
<i>Chuy-chuí: territory, social dynamics and cross-border cooperation</i>	
<b>ISABEL CLEMENTE BATALLA Y DIEGO HERNÁNDEZ NILSON</b>	
El comercio informal transfronterizo de productos agrarios y su repercusión en el sistema agroalimentario ecuatoriano	35-46
<i>Informal cross-border trade of agricultural products and their impact on the ecuadorian agro-food system</i>	
<b>EDGAR MANUEL AULESTIA GUERRERO Y EDWIN DANIEL CAPA MORA</b>	
El estanco salitrero en Tarapacá y el liberalismo peruano: las influencias "castillista" y "civilista" (1844-1873)	47-58
<i>The tight nitrate in Tarapaca and the peruvian liberalism: the "castillist" and "civilist" influences (1844-1873)</i>	
<b>SERGIO GONZÁLEZ MIRANDA Y DIEGO LIZAMA GAVILÁN</b>	
The specification of a model for the study of acculturation, multiculturalism and interculturality about entrepreneurial migratory flows, stated in the literature 2007 - 2019	59-70
<i>La especificación de un modelo para el estudio de la aculturación, multiculturalidad e interculturalidad en los flujos migratorios empresariales, reportado en la literatura 2007- 2019</i>	
<b>CRUZ GARCÍA-LIRIOS</b>	
Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças sobre a atuação governamental brasileira	71-82
<i>Migración venezolana hacia Brasil: consideraciones geopolíticas y fronteras acerca de la actuación gubernamental brasileña</i>	
<i>Venezuelan migration to Brazil: geopolitical and border considerations on brazilian government performance</i>	
<b>ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL</b>	
A integração regional sul-americana, infraestrutura e o meio ambiente: espaços vazios	83-94
<i>La integración regional sudamericana, la infraestructura y el medio ambiente: espacios vacíos</i>	
<i>South-American Regional Integration, Infrastructure and the Environment: empty spaces</i>	
<b>MARIA LUISA TELAROLLI DE ALMEIDA LEITE Y BÁRBARA CARVALHO NEVES</b>	
<b>ANÁLISIS Y DOCUMENTOS / ANALYSIS AND DOCUMENTS</b>	
Dos aspectos del retroceso venezolano en su visión de frontera: Población afectada por el cierre del paso del Táchira hacia el Norte de Santander y la Ley Orgánica de Fronteras	95-100
<b>ANA MARLENY BUSTAMANTE</b>	
<b>AGENDA / AGENDA</b>	
De las relaciones colombo-venezolanas (enero - junio 2019)	101-106
<b>MELITZA ATENCIO</b>	
<b>RESEÑA / BOOK REVIEWS</b>	107-112
<b>ÍNDICE ACUMULADO / CUMULATIVE INDEX</b>	112-116
<b>INTRUCCIONES PARA AUTORES / INSTRUCTIONS TO AUTHORS</b>	117-122

