

# La dimensión educativa en el MERCOSUR: tensiones lingüísticas y poblaciones indígenas.

FAGABURU, Debora.

Cita:

FAGABURU, Debora (2015). *La dimensión educativa en el MERCOSUR: tensiones lingüísticas y poblaciones indígenas*. Revista Integracion y cooperacion internacional,.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/debora.fagaburu/6>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnr5/hvp>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Maestría  
en Integración y Cooperación  
Internacional UNR



**Revista**  
**Integración y Cooperación  
Internacional**

**N°20**

Enero | Junio 2015

*Publicación Semestral*



[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



# Revista Integración y Cooperación Internacional

## N°20

Enero | Junio 2015

### LaRevista

Publicación semestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar) - [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar)

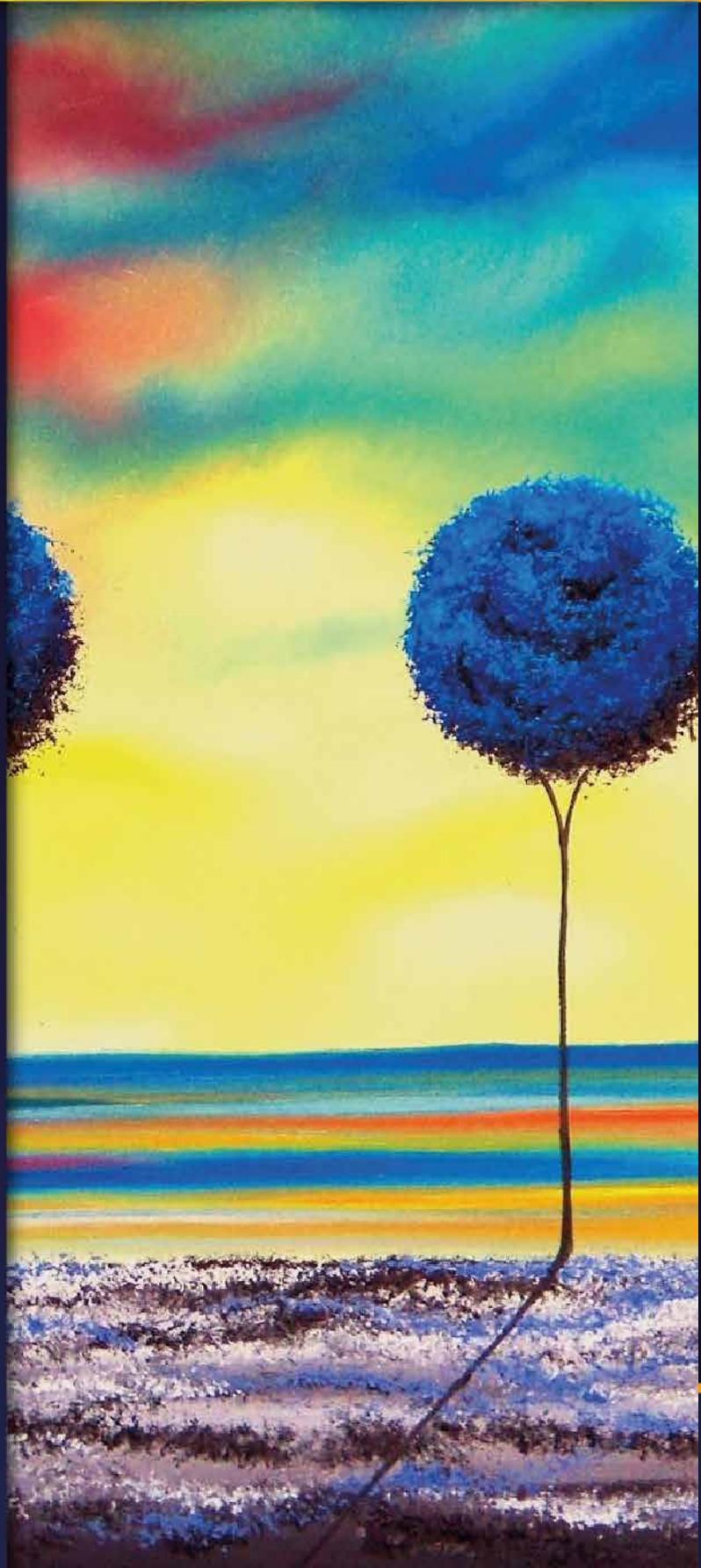
**Directora:** Magíster Marta Graciela Cabeza  
**Editora:** Magíster Lidia Virginia Gatti

#### Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
Dra. Miryam Colacrai  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina  
Dr. Rafael Domínguez Martín  
Universidad de Cantabria, España  
Dr. Danu A. Fabre Platas  
Universidad Veracruzana, México  
Ma. Gretchen Hernández  
Simon Fraser University, Canadá  
Dr. Carlos Juárez Centeno  
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Dr. Hugo Rogelio Suppo  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek  
Universidad Alberto Hurtado, Chile

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad  
de sus autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de los editores de la Revista.





## Sumario

### 04 Editorial

---

#### Artículos

**05** *Ecuador y Colombia:  
aproximaciones al estudio  
de la región fronteriza.  
Agendas de seguridad  
y cooperación.*

por Carina Ganuza

---

#### Comentarios

**22** *La dimensión educativa  
en el MERCOSUR:  
tensiones lingüísticas y  
poblaciones indígenas.  
Las problemáticas ocultas  
en la Cooperación Sur-Sur  
Regional para el Desarrollo.*

por Débora Fagaburu

---

#### Reseñas

**34** *La Cooperación Internacional  
desde la visión de los Países de  
Renta Media, discusiones  
conceptuales, diseños de políticas  
y prácticas sudamericanas*

---

**36** *El lado oscuro de las ONG*

---

**Nuevos libros  
en la biblioteca  
del CERIR**

**38**

---



## Editorial

Con mucha satisfacción presentamos el vigésimo número de la Revista Integración y Cooperación Internacional con materiales para el análisis, la información y el debate.

En la Sección **Artículos** contamos con el aporte de la Mag. Carina Ganuza, en un trabajo titulado **“Ecuador y Colombia: aproximaciones al estudio de la región fronteriza. Agendas de seguridad y cooperación”**. El mismo da cuenta de las particularidades de la región fronteriza entre Ecuador y Colombia, su problemática específica vinculada al crimen organizado, al narcotráfico y al fenómeno migratorio, y la evolución de la cooperación bilateral destinada a erradicar o al menos controlar sus causas y hacer frente a sus consecuencias.

El primer apartado se dedica a un estudio pormenorizado de la dinámica fronteriza, haciendo foco en las migraciones de la población colombiana y los problemas que enfrentan los refugiados una vez instalados en territorio ecuatoriano.

En el segundo apartado la autora estudia en particular la agenda de seguridad de la región fronteriza. Inicialmente repasa los antecedentes de la relación bilateral en la materia para luego profundizar en las ópticas desde las cuales los gobiernos a ambos lados de la frontera encaran la problemática de seguridad de la zona. Finaliza el apartado con el estudio de la cooperación bilateral en el período 2007-2013, resaltando la mejora que en 2010 significó la asunción del Presidente Juan Manuel Santos en Colombia en relación a su predecesor, y hace hincapié en la implementación de los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza, y la firma de diversos convenios en áreas como infraestructura y conectividad; desarrollo fronterizo; migraciones; desplazamiento y refugiados; corporación técnica y lucha contra el tráfico de estupefacientes.

En la Sección **Comentarios**, la Lic. Débora Fagaburu aborda **“La dimensión educativa en el MERCOSUR: tensiones lingüísticas y poblaciones indígenas. Las problemáticas ocultas en la Cooperación Sur-Sur Regional para el Desarrollo”**.

Si bien las poblaciones indígenas ganan cada vez mayor reconocimiento y visibilidad tanto en el ámbito universal como regional, esto no se ha visto lo suficientemente reflejado en la práctica de la Cooperación Sur-Sur Regional para el Desarrollo, en especial en el MERCOSUR.

En el primer apartado la Lic. Fagaburu pasa revista a numerosos espacios de cooperación, a resoluciones y discursos en los que se reconocen los derechos de las poblaciones indígenas y se resalta la necesidad de garantizar su participación y lograr su inclusión social. Además, realiza un interesante repaso estadístico de la situación educativa de las poblaciones indígenas en cada uno de los Miembros del MERCOSUR.

En el segundo apartado hace foco en los acuerdos de Cooperación Sur-Sur Regional para el Desarrollo en el área educativa de las zonas de frontera, cuyo diseño e implementación no atienden adecuadamente, a criterio de la autora, las necesidades de los propios beneficiarios, particularmente a las poblaciones indígenas. Sus problemáticas, como por ejemplo las tensiones lingüísticas entre educador y educando en los establecimientos educativos de las zonas de frontera, “quedan relegadas durante los procesos de toma de decisión y de coordinación de políticas educativas regionales...”.

En este número de nuestra revista presentamos dos **Reseñas**. En primer lugar, el libro compilado por Miryam Colacrai, “La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM, discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas”, de la UNR Editora (Rosario, Argentina), y también una obra de reciente ingreso en la Biblioteca del CERIR, “El lado oscuro de las ONG” de José David Garrido Valls, de la Editorial Arcopress (España).

Por último, para completar esta edición y continuando con un espacio recientemente incorporado, les comunicamos los últimos ingresos en la Biblioteca del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, CERIR.

# *Ecuador y Colombia: aproximaciones al estudio de la región fronteriza.*

## *Agendas de seguridad y cooperación.*

por Carina Ganuza\*

### • Resumen

Este trabajo pretende analizar la compleja situación de la región fronteriza compartida por Colombia y Ecuador y cómo cada uno de sus respectivos gobiernos comprendidos en el período 2007-2013, han intentado responder a cuestiones socio-económicas y políticas, conformando una agenda de seguridad, e implementar un sistema de cooperación bilateral. Esto ocurre en el contexto político del ascenso al poder de Rafael Correa en el año 2007, paralelamente a los últimos años de ejercicio presidencial de Álvaro Uribe quien fuera sucedido por Juan Manuel Santos, desde el año 2010.

### ■ Palabras Clave

Región fronteriza - Ecuador - Colombia  
Seguridad - Cooperación

### Inglés | English

---

## *Ecuador and Colombia: Approaches to the Study of the border region agendas security and cooperation.*

### • Abstract

This paper pretends to analyze the complex situation in the border region shared by Colombia and Ecuador and how each of their respective governments in the period 2007-2013 have tried to respond to socio-economic and political issues, forming a security agenda, and to implement a system of bilateral cooperation. This happens in the political context of the rise of Rafael Correa in 2007, in parallel with the last years of President Alvaro Uribe exercise that was succeeded by Juan Manuel Santos, since 2010.

### ■ Key words

Border region - Ecuador - Colombia - Safety - Cooperation

---

\* Magister en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario, Argentina); Postítulo de Formación Universitaria en Historia Social (Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, Argentina).



## Introducción

Las relaciones establecidas entre Ecuador y Colombia de las últimas décadas ofrecen un panorama complejo de venido de dificultades binacionales, basadas en una yuxtaposición de los múltiples problemas permanentes, tales como una población rural con dinámica transfronteriza, presencia paramilitar del lado colombiano y migraciones hacia Ecuador, agudizados desde la aplicación del Programa Político de Seguridad Democrática con Álvaro Uribe en el año 2002<sup>1</sup> en el marco del Plan Colombia. No obstante se ha desarrollado una programática más conciliatoria y menos confrontativa, con la llegada al poder de su sucesor, Juan Manuel Santos en el año 2010.

El propósito de este trabajo es analizar la complejidad de la región fronteriza compartida por Colombia y Ecuador, cómo cada uno de sus respectivos gobiernos en el período 2007-2013 ha intentado dar respuesta a cuestiones socio-económicas y políticas, tratando conformar una agenda de seguridad, e implementar un mecanismo de cooperación tendiente a minimizar su conflictividad.

En un paralelo histórico, Rafael Correa desde su asunción en el año 2007<sup>2</sup> ha oscilado entre el enfrentamiento y la conciliación con su vecino del norte, primero con Uribe y luego con Santos, principalmente tras las incursiones de tropas colombianas en territorio ecuatoriano, que terminaron con la detención de Raúl Reyes. Sin embargo, el recambio presidencial colombiano posibilitó una incipiente superación de las disidencias entre ambos gobiernos y provocó una aproximación en la búsqueda de soluciones conjuntas para enfrentar los problemas en la región fronteriza, fundamentalmente, por la presión vinculada con la presencia de grupos guerrilleros y las fumigaciones de glifosato que han conducido a la población colombiana a emigrar y exiliarse hacia su frontera sur y el norte de Ecuador.

Los países involucrados comparten una zona fronteriza que comprende tres subregiones con similitudes biogeográficas y socioculturales, ellas son: la del **Pacífico**, la **andina** y la **amazónica**, con sus respectivas cuencas binacionales. Además, sus ecosistemas y recursos naturales poseen esquemas de explotación y producción similares.

Al respecto, podría agregarse que desde el momento de la demarcación territorial a mediados del siglo XIX estas cuestiones no fueron tenidas en cuenta, es decir hay una integración natural pese a la división política (Montenegro, 2005).

Esta zona de frontera posee una extensión de casi 80.000 km<sup>2</sup>, del lado ecuatoriano habitan 832.164 personas en tanto que del lado colombiano, 1.196.415; posee características rurales con una población afrodescendiente, indígena y mestiza, con fuertes vinculaciones debido a la proximidad geográfica, cultural y étnica (Julio Giraldo, 2012) (MCDS, 2012).

Las aproximaciones al estudio de la región fronteriza cobran significado en virtud de las agendas estatales de seguridad, que sirven de guía a la implementación de mecanismos de cooperación bilateral. Conforme a lo expuesto, la problemática de este trabajo se estructura en dos secciones: en una primera parte se consideran las cuestiones económicas y sociales atinentes a zonas de frontera, se aporta una definición de la misma y se realiza su caracterización teniendo en cuenta su población y la incidencia sobre la dinámica migratoria de la presencia de grupos armados y de las fumigaciones con glifosato. En una segunda parte se mencionan, se mencionan en primer lugar los antecedentes históricos que sirvieron de precedente para la conformación de las relaciones bilaterales actuales. Se analizarán las cuestiones políticas correspondientes a los gobiernos de Correa, que coinciden con los últimos tres años de Uribe y al período presidencial de Santos, entre 2007-2013, permitiendo de esta forma el abordaje e interpretación de la complejidad de la zona de frontera estudiada. Para mayor detalle, se presenta un gráfico correspondiente a las distintas subregiones de Colombia, en el cual puede apreciarse el área compartida con Ecuador, ilustradas en los puntos 9-10-11, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2013a):

---

1. Álvaro Uribe fue elegido para dos períodos presidenciales: agosto de 2002-2006 / 2006-2010, sucedido por Juan Manuel Santos desde junio 2010-2014. El Plan Colombia consistió en un proyecto llevado a cabo en ese país, con el apoyo de Estados Unidos, para enfrentar los problemas de narcotráfico, terrorismo y grupos armados dispersos en territorio colombiano, con el objeto de fortalecer los "pilares democráticos", persiguiendo estrategias económicas, fiscales, financieras. Para mayor información: *Derechos Humanos* (2004).

2. Rafael Correa ascendió al poder en enero de 2007 después de las elecciones de noviembre de 2006, donde se impuso a Álvaro Noboa en segunda vuelta. En el año 2008, se modificó la Constitución Nacional ecuatoriana, luego de ello, la Asamblea Nacional convocó a elecciones para el 26 de abril de 2009, donde se impuso Correa nuevamente con el 52% de los votos. Correa asumió su segundo mandato presidencial el 24 de Mayo de 2013, tras un nuevo proceso electoral celebrado en febrero de ese año donde obtuvo más del 50% de los votos.

13

## Sub-regiones

### Frontera con Venezuela

1. Alta Guajira
2. Serranía de Perijá
3. Catatumbo
4. Andina
5. Orinoquía
6. Amazonía

### Frontera con Brasil

7. Amazonía

### Frontera con Perú

8. Amazonía

### Frontera con Ecuador

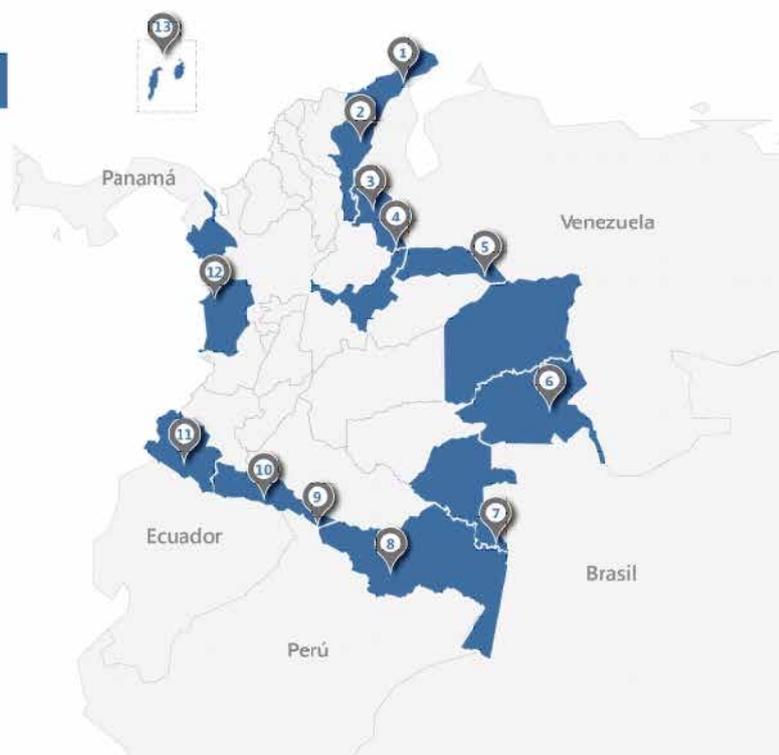
9. Amazonía
10. Andina
11. Pacífica

### Frontera con Panamá

12. Pacífica

### Frontera Insular

13. San Andrés y Providencia



Fuente: CANCELLERÍA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2013), *Subregiones fronterizas de Colombia*, Colombia. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/methodologic> (Consulta 12 de mayo de 2014)

## 1. Cuestiones económicas y sociales

### 1.1. Características de la zona fronteriza colombo-ecuatoriana: Incidencia de las fumigaciones y grupos armados en los desplazamientos poblacionales

El **área de frontera** puede ser concebida como un límite y a la vez como una zona (Julio Giraldo, 2012:17) (Prescott y Triggs, 2008:12). Es una porción de territorio que se extiende y sirve para demarcar el fin de un área o límite nacional y el comienzo de otro, en este caso en especial, sería la zona de frontera compartida por Ecuador y Colombia.

Al respecto María Julio Giraldo expone que la **frontera** puede ser concebida como una zona o franja de territorio que se extiende a uno y a otro lado del límite terrestre entre dos países, es decir, como una zona formada por dos territorios fronterizos nacionales. Esta concepción posee connotaciones geográficas, sociales y económicas. “La zona o área de frontera constituye geográficamente una extensión limitada y próxima [al límite] de las soberanías

que confluyen. Puede tratarse de localidades contiguas, ecosistemas integrados o algún microrrecurso que puede dar lugar a una explotación compartida, presente o futura. [Pero también] es el ámbito espacial donde interactúan y se articulan dos sociedades y sus economías, [que siendo diferentes generan contrastes o choques, a veces a complementarios o conflictivos]” (Valenciano, 1990:41 citado por Julio Giraldo, 2012:17).

Este sería el caso de Colombia y Ecuador quienes integraron la Gran Colombia después del proceso de independencia hispánico en el período transcurrido entre 1819 y 1830 aproximadamente. Los límites territoriales de ambos países se fijaron mediante el Tratado Muñoz Vernaza-Suarez de 1916, y durante el año 2012 se realizó un nuevo acuerdo sobre la delimitación exacta del punto de inicio del límite marítimo en el Pacífico. “En la actualidad, el límite fronterizo tiene una longitud de 586 kms y se extiende desde la costa del Pacífica por la cordillera de Los Andes hasta la Amazonía” (Julio Giraldo, 2012: 48).



La región fronteriza estudiada se halla dividida en la actualidad y comprende a los departamentos de Nariño y Putumayo (excepto el Municipio de Puerto Leguizamo) en Colombia, con 16 municipios (frontera sur); en tanto del lado ecuatoriano, se encuentran las Provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, con 7 cantones<sup>3</sup> (frontera norte) (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010).

Desde el año 2002 se ha intentado conformar una Zona de Integración Fronteriza (ZIF), pero subsisten tres subregiones distintas reconocidas en Áreas Estratégicas de Desarrollo (AED), con diferente extensión. Ellas son: área del Pacífico (con una extensión de 150 kms) con la Cuenca Binacional de Mira Mataje; el área andina (de unos 100 kms) con la Cuenca Carchi-Guáitara; y el área amazónica (300 kms) con la Cuenca San Miguel Putumayo, cada cuenca formada por ríos ubicados sobre la línea de frontera (Montenegro, 2005:24).

Es importante destacar que el 60% de la población se encuentra concentrada en la frontera ecuatoriana. Ésta es un área principalmente rural, con alto índice de actividades comerciales a nivel interregional y constante flujo migratorio<sup>4</sup>, con población afrodescendiente e indígena que mantiene fuertes vínculos más allá de las posibles diferencias nacionales territoriales, ya que al momento de la delimitación no se han tenido en cuenta las similitudes culturales y poblacionales como el ecosistema que caracteriza a esta área. Se infiere por lo mencionado que esto complejiza el panorama de la región fronteriza, debido a su extensión, las constantes migraciones, la influencia de la delincuencia que genera una presión constante sobre los gobiernos colombiano y ecuatoriano a la hora de brindar soluciones. Estos aspectos se desarrollarán con más profundidad en las secciones siguientes.

Por otro lado, debe remarcarse que existen sólo dos pasos oficiales fronterizos y puertos marítimos con vigilancia militar y aduanera<sup>5</sup>, donde pueden distinguirse: Puen-te Internacional de Rumichaca (área andina) y el Puente Internacional de San Miguel (zona amazónica), lo cual también indirectamente facilita las actividades ilegales de contrabando y guerrilla, entre otras.

Del análisis sobre de la región fronteriza ecuato-colombiana devienen dos cuestiones: por un lado, puede destacarse cierto retraso en el desarrollo económico de la población del lado colombiano, en tanto que para Ecuador, la importancia surge de la existencia de sus principales recursos estratégicos petroleros localizados en esta área (provincia de Sucumbíos); “además la mayor infraestructura en esa franja es el Oleoducto Transandino que recorre 306 kms desde el Lago Agrio en el Ecuador hasta el puerto de Tumaco en la costa del Pacífico de Colombia” (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010:7). Al respecto, cabe señalar que tanto el petróleo ecuatoriano como la integración regional y la cooperación económica interregional hacen cobrar importancia a la dimensión política y de defensa principalmente, al considerar la “dinámica transfronteriza”, ya que esta zona es “escenario de una compleja confluencia de crimen organizado y organizaciones al margen de la ley, que en muchas oportunidades ha significado la desaparición de la división territorial, convirtiendo a esta región fronteriza en un centro de operaciones sin igual para el crimen transnacional” (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010:13)<sup>6</sup>.

En este orden, la persecución por parte del gobierno colombiano de los diferentes grupos paramilitares y guerrilleros condujo a su población a la búsqueda de refugio<sup>7</sup> en la zona fronteriza y su asentamiento en territorio ecua-

3. Los 16 municipios colombianos son, de oeste a este: Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, Cumbal, Mallama, Cuaspud, Aldana, Guachucal, Pupiales, Córdoba, Potosí, Ipiales, San Miguel, Valle del Guamez, Puerto Asís y Puerto Leguizamo. Los 7 cantones ecuatorianos son: San Lorenzo, Tulcán, San Pedro de Huaca, Sucumbíos, Cascales, Lago Agrio y Putumayo.

4. Según Morales, Acuña y Li Wing-Ching, el desplazamiento de personas no es un fenómeno reciente, sino que data de 1950 y pero se agudizó desde el año 1985 y recrudesció con el conflicto armado durante la década de 1990.

5. Los pasos informales en Colombia son, entre otros: Pusbi hacia Mataje-Ecuador, y Tumaco y Esmeraldas por el Océano Pacífico. No puede afirmarse con exactitud qué cantidad de pasos fronterizos informales existen según datos provenientes de la Cancillería colombiana (Julio Giraldo, 2012:50).

6. La cuestión del narcotráfico es tema de otro trabajo de investigación, pero podría adelantarse que es de gran complejidad en Colombia y en el mundo. Los cultivos de coca y la producción de cocaína y heroína alcanzaron altos niveles en ese país, proveyendo al mercado de Estados Unidos. Los productores se han favorecido del relieve y la topografía del país para incrementar su producción, teniendo mano de obra desempleada, refugiados internos y pequeños agricultores. Es así que hacia 1970, se decidió comenzar una guerra contra estos narcotraficantes, las Mafias de Cali y Medellín, que llegaron a suministrar hasta un 80% de la droga que ingresaba a Norteamérica. El poder del narcotráfico ha sabido extender sus redes, inclusive llegando a financiar campañas políticas, candidatos y empresarios colombianos. De aquí, surge la gran complejidad para la erradicación del narcotráfico en este país. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013), el control sobre la superficie de cultivo de coca, ha generado una reducción en forma progresiva de su producción.

7. Refugiados, es una condición establecida por las Naciones Unidas conforme a la Convención Especial del año 1951.



toriano<sup>8</sup>. De esta manera, se confunden pobreza, desempleo y marginalidad como factores que han incidido para su migración y movilización, escapando de los ataques del Ejército colombiano y/o de la guerrilla<sup>9</sup>. Los grupos indígenas al igual que los afrocolombianos, radicados en Nariño y Putumayo y en la zona del Pacífico respectivamente, se han desplazado hacia la frontera, por influencia de las luchas internas vinculadas con el control del comercio de narcóticos.

## 1.2. Población

Aunque no son datos oficiales actuales, según señalan Morales, Acuña y Li Wing-Ching, la Cancillería de Ecuador estimaba que unos 2.300 refugiados cruzaban la frontera cada seis meses para el año 2005. Sobre el particular, se presume que el conflicto armado ha generado un desplazamiento poblacional interno de 2.706.023 personas en el período 1985-2002. En relación a esto es importante destacar que la población ecuatoriana ascendía en 2008 a 13.805.095 habitantes, y en Colombia a 44.450.260 de habitantes. Es decir, alrededor del 5% de la población colombiana se ha desplazado hacia territorio ecuatoriano, forzando al gobierno de Correa a asumir y reforzar sus políticas públicas para responder a esta situación. Además la población colombiana desplazada vive en situación de refugio haya o no solicitado asilo, o bien por desconfianza o por falta de conocimiento sobre los trámites que deben realizar. Los jefes de familia oscilan entre los 21 y 40 años, el 57% de la población desplazada es de sexo masculino, su perfil educativo es de baja escolaridad ya sea porque no han contado con recursos para alfabetizarse o por falta de documentación (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010).

Conforme a estudios del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2011), Ecuador en el año 2010 había reconocido a 53.342 refugiados en su mayoría colombianos, de los cuales el 60% buscaba refugio en diferentes centros urbanos como Quito, Guayaquil, Cuenca o Santo Domingo, escapando principalmente del conflicto armado colombiano<sup>10</sup>. Estos han expresando su desinterés en retornar a su país de origen, aún a pesar de ser víctimas de diferentes padecimientos como xenofobia, racismo, discriminación de género, pertenencia étnica y su

condición socioeconómica. Según los datos actualizados al año 2010, el 48% de esta población se autodefine mestiza, el 35% blanca, el 15% afrocolombiana y el 3% indígena.

Ecuador, conforme a su proximidad geográfica con Colombia, se ha convertido en un centro de atracción para la población extranjera, favorecida no solamente por este factor, sino por su economía dolarizada entre otras cuestiones. De esta manera, “el refugio dejó de ser un asunto de fronteras y estricta vecindad con el país colombiano y adquirió cada vez mayor heterogeneidad con el conjunto del territorio ecuatoriano” (ACNUR, 2011: 17). Por este motivo se requeriría cada vez más y mayor cantidad de contribución extranjera para enfrentar esta situación.

## 1.3. Problemáticas de la región: Empleo, educación, salud y vivienda

Según ACNUR (2011) los principales problemas que enfrenta la población colombiana en Ecuador comprenden: empleo, educación y salud. La integración económica de la población colombiana que se halla en situación de refugio se produce mediante empleos en comercio y servicios u otras actividades informales, con frecuentes prácticas no formales o despidos sin indemnización, inestabilidad sin posibilidad de seguridad social, subempleo o desempleo.

Respecto del segundo aspecto, la educación permitiría la inclusión de personas en situación de movilidad (nacionales y extranjeros), niños y adolescentes, donde puede destacarse que el 20% de los menores en educación primaria no pueden acceder a su instrucción; un 40% no puede cursar el secundario, y si acceden enfrentan problemas económicos o de convivencia y de discriminación, ya sea por falta de documentación, o de recursos o por problemas de salud.

La salud es, en tanto, un aspecto que en comparación con la educación o el trabajo, registra mayores posibilidades de acceso debido a que para la atención no se requiere la presentación de documentación probatoria de la condición de refugiado (ACNUR, 2011).

8. Como contrapartida, Álvaro Uribe acusaba a Correa de dar asilo a los terroristas. El Presidente ecuatoriano intentó mantenerse al margen del conflicto colombiano, hasta que se produjeron los movimientos que culminaron con la muerte de Reyes en 2008, desencadenando la ruptura de las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos y la disolución de la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) que había sido instalada en 1996.

9. Plan Patriota fue aplicado desde el año 2003, consistía en una ofensiva militar contra las FARC, localizadas en el sur y el este de Colombia, zona de frontera con Ecuador.

10. Según ACNUR (2011:15), el arribo de la población a Ecuador se produjo en tres momentos: los primeros tres años de la década del 2000; entre el 2003-2007 (cuando se incrementó el número de refugiados) y finalmente a partir del año 2007, con un número más significativo.



Otro punto relevante a destacar es el acceso a la vivienda. Conforme a estudios de FLACSO Ecuador y ACNUR, los refugiados colombianos padecen de escasez de recursos y falta de documentación, por lo cual, el 93% de la población encuestada habita en viviendas alquiladas y sólo el 1% es propietaria de su residencia (ACNUR, 2011:47).

Ante los problemas concernientes a empleo, educación, salud y vivienda mencionados, podría destacarse que los planes geoestratégicos seguidos por Correa y Uribe hasta el 2010 no buscaban los mismos propósitos. Tal como señala el artículo de Morales, Acuña, Li Wing-Ching de la CEPAL, ambos gobiernos aplicaron dos estrategias que parecieron “desarticuladas entre sí y no encaminadas al establecimiento de planes binacionales de desarrollo de los pobladores fronterizos de uno y otro Estado” (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010:13). Por un lado, el gobierno colombiano perseguía a los grupos guerrilleros y condicionaba indirectamente a la población, vinculada o no con las actividades ilegales. En tanto, el gobierno de Correa debía responder a la situación de esta población exiliada y a sus necesidades. Es decir, no ha existido gran margen de cooperación con el gobierno de Uribe.

Al respecto, el documento de la CEPAL antes citado señala que “las percepciones geopolíticas durante el último decenio han constituido un obstáculo para esa cooperación. Los esfuerzos que inicialmente han emprendido ambos Estados para diseñar un plan binacional de fronteras, se vieron afectados primero por los efectos del Plan Colombia sobre las relaciones con el Ecuador, pero especialmente a partir de marzo de 2008, luego de un ataque de las Fuerzas Armadas de Colombia en territorio ecuatoriano sobre un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en el cual murió alias Raúl Reyes” (Morales, Acuña, Li Wing-Ching, 2010:13).

#### **1.4. Fumigaciones de glifosato y grupos armados.**

El gobierno colombiano comenzó a aplicar diferentes estrategias en la persecución de los grupos guerrilleros y narcotraficantes, entre ellas se destacaron las fumigaciones de glifosato en cultivos de coca, que se convirtieron en un factor desencadenante de las movilizaciones hacia la zona de frontera sur, seriamente afectada por la escalada progresiva de violencia por la presencia de grupos delictivos.

Los efectos de glifosato hacen recordar a las consecuencias producidas por la utilización del Agente Naranja en Vietnam, por su alta toxicidad y remanencia, ya que generan gripes incurables, diarreas, mareos, partos prematuros entre otras muchas enfermedades. Conforme a los peligros y efectos causados por este producto, en 2007 se creó la

Comisión Científica Ecuatoriana (CCE) para la evaluación del impacto y los efectos de la aplicación de las aspersiones sobre áreas de cultivos ilícitos en la frontera ecuatoriana. Este órgano, conjuntamente con algunos representantes de Colombia, tenía como función la coordinación y recolección de informes sobre las consecuencias de las fumigaciones.

Estas fumigaciones, más las causas internas vinculadas al narcotráfico, comercio ilegal de armas, grupos paramilitares, tal como se ha mencionado, han incidido en este proceso de desplazamiento hacia la frontera sur colombiana y norte ecuatoriana. Inclusive la acusación del gobierno de Uribe sobre supuestas conexiones ecuatorianas con narcotraficantes, marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales entre ambos países.

Durante el período de Uribe se ha esgrimido la tesis de la inocuidad de los distintos agentes químicos y del glifosato provisto por la empresa Monsanto, que fueran utilizados para las fumigaciones en la zona de frontera. Además, el gobierno de Uribe ha contado con el controversial apoyo de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas, que fuera enfrentada por la CCE del Ecuador, quien mediante distintos estudios y verificaciones refutó, con claridad y evidencia, las prácticas del gobierno colombiano y su infundada postura teórica. Pero cabe destacar que esta táctica de exterminio de los cultivos ilícitos no fue solamente una estrategia uribista, sino que también había sido aplicada en el período 1978-1991, en forma sistemática entre 1992 y 1999 y en forma creciente desde el año 2000 al 2006.

Existen informes realizados por la CCE que aportan datos muy importantes a la hora de analizar de qué manera influyó esta táctica consistente en fumigar con distintos agentes químicos sobre los seres humanos, específicamente.

Conforme al estudio realizado sobre los grupos afectados por estos productos químicos en la provincia de Sucumbíos (Ecuador) en el año 2002, se arribó a la conclusión que han existido malformaciones congénitas familiares que alcanzaban a un 10,5% de las personas afectadas, y un 52,63% de personas con antecedentes de cáncer. Respecto, de los resultados de genotoxicidad, puede destacarse que el glifosato como los otros agentes químicos posee una sustancia que altera el ADN, en forma reversible o no. Según análisis realizados sobre mujeres que han estado en contacto con las fumigaciones, el número de células con daño genético alcanza un promedio de 36%, es decir, 9 veces más que los datos considerados normales en laboratorios. En tanto, los mismos estudios demostraron que la zona de la Amazonía la incidencia fue menor, alcanzando un promedio del 6,9% (CCE, 2007).



También debe mencionarse que los programas para erradicación de cultivos ilícitos en la zona de frontera se implementaron sobre bosques húmedos tropicales, con altos índices de biodiversidad. Tanto Ecuador como Colombia son considerados megadiversos, de aquí surge el mayor daño causado por el uso de estos agentes químicos.

El documento de la CCE (2007) destacaba un informe, elaborado por la Universidad de Michigan, en la región de Putumayo (Colombia), donde se aplicaron aspersiones que no solamente afectaron cultivos alimenticios sino también bosques nativos. De esta manera, se ha observado el impacto de los herbicidas en animales, especies acuáticas e invertebrados.

Por lo expuesto, se comprende la movilización y la cantidad de refugiados en Ecuador, que han huido de esta situación que se ha perpetuado a lo largo de más de veinte años. Según ACNUR en Ecuador hay 159 mil colombianos en concepto de refugiados. “Las solicitudes de asilo comenzaron a aumentar en el año 2000 y para agosto de 2011, Quito había reconocido 54.225 refugiados, de los cuales un 98 por ciento eran colombianos” (IGG, 2011:5 citado por Julio Giraldo, 2012:56). Es decir, por lo enunciado, la zona compartida por estos dos países requiere de un análisis pormenorizado y un seguimiento continuo por parte de los Estados. Ha existido un gran número de reclamos ecuatorianos al gobierno colombiano para que controlara el paso de los refugiados por la frontera y que brindara ayuda ante esa situación, además de reclamos por las fumigaciones y las incursiones militares colombianas. Inclusive durante el año 2008, el Presidente ecuatoriano recurrió y demandó a Colombia por este motivo ante la Corte Internacional Justicia de La Haya.

Los científicos miembros de la ex CCE elaboraron, durante el año 2013, una petición solicitando al Presidente Correa que no retirara la demanda que había presentado ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya<sup>11</sup> reclamando por las consecuencias de las fumigaciones con herbicidas. De esta manera, expresaron que al “continuar con el juicio en La Haya, juicio que invoca primordialmente el cese definitivo de las fumigaciones y cuya sentencia a favor de la tesis ecuatoriana marcaría camino para el justo resarcimiento - ecológico-socioeconómico y de salud - del daño provocado, pero sobre todo sentaría jurisprudencia mundial para la condena de toda forma de control basada en el uso de paquetes tóxicos” (Agencia Ecologista de la Información, 2013).

Además, otro factor importante en la movilización hacia Ecuador ha sido la presencia de grupos armados que pueden ser identificados en la zona de frontera. Entre ellos se destacan: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupos paramilitares integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y Águilas Negras.

Al respecto, Margarita Vallejo señala que “la incursión de los grupos irregulares colombianos a territorio ecuatoriano, incrementada a partir del año 2002, proviene de tres vertientes: i. de la guerrilla con presencia de las FARC-EP (en la zonas de fronteras de las provincias de Sucumbíos y Carchi), el ELN (en la frontera de la provincia de Carchi); ii. de los grupos paramilitares que forman parte de las AUC (en la frontera de las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas); y, de una organización delincriminal, disidente de las AUC, llamada Águilas Negras (sobre todo en la frontera de Esmeraldas, ligados al narcotráfico y el contrabando de armas y explosivos)” (Vallejo, 2010:3).

## **2. Cuestiones políticas y las agendas de seguridad en el marco de las relaciones binacionales que involucran a la región fronteriza.**

### **2.1. Antecedentes históricos**

Las relaciones establecidas entre Ecuador y Colombia han tenido un desarrollo que puede señalarse a lo largo del siglo XX. Del análisis de los diferentes convenios alcanzados y firmados, se observa que las buenas relaciones bilaterales recién se interrumpirían durante el gobierno de Álvaro Uribe específicamente.

Ahora bien, las cuestiones vinculadas con la seguridad han producido un acercamiento interestatal desde el año 2010 principalmente, en virtud de los problemas comunes vinculados con la zona de frontera compartida por ambos países.

De esta manera, los problemas internos colombianos relacionados con el narcotráfico y la guerrilla entre otros ya citados, han generando un cúmulo de factores incidiendo en el desplazamiento poblacional hacia Ecuador, generando una clave en común a resolver, es decir, la seguridad en la región fronteriza.

11. La demanda de Ecuador se presentó el 03 de Marzo de 2008 ante la Corte Internacional de la Haya, arribándose a un acuerdo sin la intermediación de la anterior, en el mes de Septiembre 2013.



Los antecedentes históricos de las relaciones bilaterales vinculadas a estas cuestiones datan del año 1963, en virtud del **Acuerdo General de Cooperación Técnica, Económica e Industrial**; a su vez, se sufrió cierta parálisis en las negociaciones bilaterales durante la década 1970-1980, recién, recuperando su incentivación hacia 1989 al conformarse la **Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana (CONVIEC)**. En el marco de ésta, se firmó el **Convenio sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves** (vigente en la actualidad), que buscaba profundizar los procesos de desarrollo social y económico de ambos países (Santacruz Jaramillo, 2012).

Entre los antecedentes puede mencionarse el **Tratado de Cooperación Amazónica** (1979) cuyo objetivo consistía en la promoción de la cooperación binacional en zonas fronterizas a través de proyectos de integración, que sirvieron de sustento para estudios integrados binacionales. Los acuerdos firmados por Colombia y Ecuador entre otros países limítrofes<sup>12</sup>, perseguían la promoción de gestión ambiental y del desarrollo autónomo y sustentable de la población en zona de frontera. El acuerdo colombo-ecuatoriano sentó las bases para un Plan de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas de los ríos San Miguel y Putumayo (OEA, 1993)<sup>13</sup>.

Otro acuerdo binacional es el **Estatuto Migratorio Permanente firmado entre Colombia y Ecuador**. Sus antecedentes datan de 1994<sup>14</sup> y su propósito consistía en la implementación de mecanismos de control sobre el tránsito de personas hacia la zona de frontera.

El trabajo binacional desarrollado motivó a la conformación de la **Comisión Técnica Binacional de Salud (CTBS)** en el marco del Convenio de Buena Vecindad para el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) en Colombia, lo cual tuvo lugar en diciembre de 2005, aunque pueden hallarse sus antecedentes hacia 1998, al igual que en la Ley N° 387 de 1997 que intentó regular el abordaje sobre el desplazamiento, situación de emergencia, salud y vivienda.

El **Plan Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR)**, o agencia gubernamental, fue adoptado en el año 2000 durante el gobierno ecuatoriano de Gustavo Noboa, siendo suprimido por el Decreto N° 694 (noviembre de 2007) y su función realizada por la Secretaría Técnica del Plan Ecuador, dependiente de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Su objetivo consistía en el combate del conflicto colombiano en territorio fronterizo, lo cual propendió al desarrollo del área fronteriza con Colombia (Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos), pero no llegó a prosperar debido a la falta de inclusión de la población afectada.

## 2.2. Gobiernos de Colombia: Período 2007-2013

Es necesario comprender el contexto de las cuestiones políticas y de seguridad para interpretar la importancia de las relaciones bilaterales que involucran a la región fronteriza.

De esta manera, puede señalarse una preocupación mayor por la seguridad propiamente dicha en los últimos cuatro años ya que su reconocimiento es la base para la solución de los problemas en que se encuentra sumergida la zona estudiada así como para su desarrollo posterior. Las cuestiones relativas a la seguridad se manifiestan en los convenios firmados entre Correa y Santos específicamente.

Además hay que destacar que las prioridades estatales de Uribe se llevaron a cabo mediante la ejecución de una política de seguridad y defensa denominada Política de Seguridad Democrática (PDS) que planteó ciertos problemas globales, considerados como cruciales, conforme a una visión realista a nivel internacional, identificando una situación anárquica doméstica cuyos ejes principales fueron “terrorismo, narcotráfico, finanzas producto de este negocio, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestro, extorsión y homicidio”. Sin embargo, todo conduciría a pensar que la autoridad estatal ha generado una confusión entre las amenazas propiamente dichas y los

12. Colombia-Ecuador; Colombia-Perú (1979); Brasil-Colombia (1981); Brasil-Perú (1979); Bolivia-Brasil (1988)

13. La zona abarca una superficie de 11.049 km<sup>2</sup> del lado colombiano (23% de la superficie) y 36.258 km<sup>2</sup> del lado ecuatoriano (77%); con una población de 332.000 habitantes aproximadamente (la población indígena asciende a 43.000 personas).

14. Decreto N° 1.047.

16. Según Celestino de Arenal (2010), el Realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional. El poder al igual que el interés nacional, en este caso del gobierno colombiano de Uribe, están definidos en términos de poder e identificados con la seguridad del Estado (Salomón, 2002:3/16), ya que debe solucionarse las prioridades señalados como cruciales: delincuencia y guerrilla, imperantes en Colombia.



efectos que éstas pudieran ocasionar (Vargas, 2004: 5), ya que en realidad, tres grandes problemas podrían señalarse en Colombia: *terrorismo, narcotráfico y delincuencia*. En este contexto, el gobierno de Uribe se planteó la “consolidación estatal del territorio, la protección de la población, eliminación del comercio de drogas ilícitas, protección de fronteras, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas” (Vargas, 2004: 5).

El gobierno colombiano en el período 2002-2010, elaboró un mecanismo de seguridad tendiente a poner fin a los cultivos ilícitos (coca) como forma de derrotar a la guerrilla. De esta manera se adhiere a lo expresado por Alejo Vargas, cuando señalaba que el citado Presidente “colocó el énfasis en lo relativo al conflicto armado en la Política de Seguridad Democrática, buscando aumentar la capacidad coactiva del Estado, el control territorial, mejorar niveles de seguridad de los ciudadanos y tratando de golpear las fuentes más importantes de financiamiento de los grupos armados irregulares” (Vargas, 2004:5). En este sentido, la negociación se establecía como una herramienta opcional y la cooperación internacional era de difícil aplicación, ya que no era una prioridad estatal (Salomón, 2002).

Esto puede comprenderse en el marco de la corriente internacional que responde a la guerra contra el terrorismo, iniciada después del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Las medidas implementadas por Uribe condicionaron el nuevo accionar de la guerrilla, respondiendo con repliegues, acudiendo a “sabotajes, terrorismo y hostigamientos esporádicos” (Vargas, 2004:6).

Esta situación se modificó a partir del año 2010, la sucesión presidencial recayó en el candidato apoyado por Uribe, Juan Manuel Santos, quien alejándose lentamente de su antecesor con una política más conciliatoria, puso en marcha **dos estrategias** destinadas a solucionar los problemas vinculados con la guerrilla y el narcotráfico extendido en su territorio y en forma específica en la zona de frontera compartida con Ecuador.

Las estrategias mencionadas comprenden a **Espada de Honor y Corazón Verde** aplicadas durante 2012 y 2013 respectivamente, con el objetivo de reducir el terrorismo

y la criminalidad, fortaleciendo las fuerzas militares y públicas.

Al respecto, sobre la primera puede aclararse que consiste en una estrategia destinada al debilitamiento decisivo de las FARC y el ELN, desarticulando las estructuras armadas (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). La segunda, Corazón Verde, apunta a replantear el rol de la policía con un nuevo enfoque estratégico para garantizar la seguridad y disminuir el número de los delitos (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

Además implementó el **Plan República** y el **República Plus**, que hicieron énfasis en la reducción del accionar terrorista sobre diferentes obras de infraestructuras. El primero consiste en un mayor desarrollo conjunto de las fuerzas armadas y la policía para lograr operaciones con el control territorial y desarticular planes terroristas sobre obras de infraestructura (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). Su complementario es el República Plus, ejecutado desde el año 2013, que intenta buscar más resultados en menor tiempo.

En un análisis comparado, podría señalarse que tanto Ecuador como Colombia han perseguido un plan de transformación de las fuerzas armadas para fortalecer a la fuerza pública.

En lo que respecta a Ecuador, se ha profundizado la lucha antiguerrilla al igual que las misiones humanitarias de desarrollo, de diplomacia y de protección del medio ambiente y de la soberanía (Ministerio de Defensa, 2013), ocasionando un aumento progresivo de las inversiones que ascienden a 59.625.007 dólares en la frontera norte, focalizándose desde el año 2007 en la protección de esta área en conflicto (Vallejo, 2010).

Los datos citados no han podido confrontarse con los correspondientes a Colombia<sup>15</sup>, ya que no se tuvo acceso a los mismos pese a la existencia de diferentes publicaciones actualizadas al año 2014, pertenecientes a diferentes ministerios de ese país, que ofrecen datos importantes pertenecientes al sector defensa, que se hallan relacionados pero no son específicos.

15. Según datos aportados por Margarita Vallejo (2010): “a partir de marzo 2008 se cuadruplicó la destrucción de bases clandestinas...()... se han encontrado 156 bases clandestinas, en 76 operaciones tácticas efectuadas con la participación de 15.000 soldados, mientras que en el período 2004-2007, el ejército descubrió 117 operaciones, 204 bases ilegales destruidas..().. se han erradicado incipientes plantaciones de coca. Ecuador mantiene 38 unidades militares y 40 destacamentos policiales a lo largo de la frontera norte, desde años antes del conflicto de Angostura. Mientras Colombia, mantiene únicamente 5 unidades permanentes con apenas 2.765 hombres en la frontera sur, territorio en el cual además, no ejerce soberanía el Estado del país vecino”.



A diferencia del gobierno de Uribe que trataba las cuestiones internas como amenazas globales, especialmente todo lo referente al área de frontera, el gobierno de Santos y su Ministerio de Defensa (2014) declara que este sector está en proceso de desarrollo para mantener las condiciones de seguridad de sus ciudadanos, con un carácter ofensivo, focalizado y diferenciado. Es decir, parecería estar abocado más al trabajo de acuerdo a las particularidades de cada problema y a las dinámicas propias de la zona en las que se presentan. No hay amenaza nacional sino amenazas locales diferenciadas y ellas son “el terrorismo de las FARC y del ELN y el crimen organizado liderado por bandas criminales (bacrim), además problemas de delincuencia común en distintos centros urbanos (Ministerio de Defensa, 2013).

Paralelamente a las dos estrategias de seguridad colombianas citadas, Espada de Honor y Corazón Verde, Santos ha creado la Agencia Nacional de Consolidación para intervenir en las zonas aisladas. A su vez, han implementado un Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, al igual que un Comité de Revisión Estratégica e Innovación (CRE-I), que intenta brindar cobertura en diferentes municipios (140 en total) (Ministerio de Defensa, 2013:14).

La estrategia del Ministerio de Seguridad es la **Diplomacia para la Seguridad** (Ministerio de Defensa, 2013:121), siendo la cooperación un instrumento de la política exterior, que coadyuva al fortalecimiento de Colombia en su inserción a nivel internacional. Según el documento de las Memorias 2012-2013, Colombia es un “referente internacional en diversos temas de seguridad, entre los que se destacan la lucha contra el problema mundial de las drogas, terrorismo y crimen transnacional organizado” (Ministerio de Defensa, 2014:121).

### **2.3. Gobierno de Ecuador: Período 2007-2013**

Por otro lado, las políticas de seguridad para Ecuador al igual que para Colombia, son una condición fundamental del Estado, pero la filosofía correísta provee un concepto particular, ya que define a Seguridad como un “bien público”, que constituye una inversión para mantener la paz y la seguridad. Se podría decir que es un “seguro contratado” que genera ambientes propicios para el desarrollo eco-

nómico y social del país (MCS, 2011b).

El accionar estatal está dirigido al ser humano con un enfoque integral con una política transversal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo<sup>16</sup>, al que se sujetan inversiones, asignación de recursos, considerando aspectos judiciales, la política exterior, seguridad ciudadana, derechos humanos, gobernabilidad, seguridad vial y el Plan Ecuador (MCS, 2011b:11).

La agenda ecuatoriana se ha articulado con políticas aliadas desde la reforma constitucional en el año 2008. En primer lugar, se aplicó, a partir del 30 de septiembre de 2010, la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>17</sup>, que en el art. 6 garantiza el orden público y el Buen Vivir de los ciudadanos, protegiendo el patrimonio, los recursos naturales, implementando políticas y estrategias integrales para garantizar la seguridad. Además, el Plan Nacional para el Buen Vivir<sup>18</sup> en su Objetivo N° 5 menciona que la soberanía radica en el pueblo y es deber estatal brindar garantías para su ejercicio al igual que para la paz (SENPLADES, 2009). Estas son herramientas que se encuentran acompañadas por la Ley Orgánica de Defensa Nacional de enero (2007), Plan Nacional de Seguridad Integral 2011 (PNSI), la Agenda Política de la Defensa 2011.

El concepto tradicional de Defensa que concibe a la preservación del Estado como un fin en sí mismo, sufre una transformación según la filosofía del Buen Vivir ecuatoriana, ya que el centro es el ser humano, eje principal y transversal, actor en los procesos de seguridad individual y colectiva. Esto ocurre en forma paralela al reconocimiento de la subsistencia humana como un concepto general, originando un concepto más abarcador como el de Seguridad Humana, por lo cual, no se habla de seguridad solamente, sino de seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, política, comunitaria y personal (MCS, 2011b).

El estado responde a estas cuestiones, pero no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el Buen Vivir. De esta manera, defensa, seguridad y relaciones internacionales se articulan, y es obligación estatal brindar las condiciones necesarias para el buen desarrollo de las mismas. Por lo expuesto, pueden establecerse claras diferencias conceptuales respecto de los mecanismos aplicados por los gobiernos de Uribe, Santos y Correa. Para el primero, la defensa se aplica ante amenazas globales y latentes que

16. El Plan Nacional de Desarrollo según lo estipulado en el artículo 280 de la Constitución Nacional, “es el instrumento al que se sujetarán políticas, programas y proyectos políticos, la programación y ejecución del presupuesto del Estados; y la inversión y la asignación de recursos públicos...”

17. Registro Oficial Suplemento N° 290.

18. Sumak Kawsay es un vocablo kichwa que significa Buen Vivir y es compartido por los países con fuerte presencia étnica, como Ecuador y Bolivia.



fueron identificadas en todo el territorio nacional, en tanto que para Santos se hallan focalizadas, y por último desde la concepción de Correa la razón de la defensa es el ser humano mismo, no hay peligro en sí sino que el mecanismo de defensa gubernamental es su fundamento.

En un análisis comparado y en el marco de las decisiones nacionales ejecutadas para enfrentar los problemas en la zona de frontera compartida con Colombia, el gobierno de Correa ha diseñado: El **Plan Ecuador** que fuera aplicado en la frontera norte y el **Plan Binacional** en frontera sur. Se han impulsado “acciones de desarrollo social e inversión productiva, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la seguridad” (MCS, 2011a, 21). En la mencionada frontera norte, pueden hallarse grupos ilegales armados colombianos (GIAC) que representan una seria amenaza a la seguridad, además de que mediante su participación en diferentes procesos vinculados a la producción de cultivos de coca, influyen sobre muchas actividades de la zona, establecen alianzas y bandas criminales.

Conforme al funcionamiento de la Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), se ha podido firmar el Programa de Acción Binacional entre Ministerios de Defensa de ambos países, con el objeto de fortalecer la cooperación en materia de seguridad fronteriza, que había quedado sin efecto desde las incursiones que condujeran al asesinato de Reyes en territorio ecuatoriano. La política de defensa ecuatoriana responde a los intereses nacionales planteados por el Poder Ejecutivo, con la búsqueda del desarrollo económico mediante el accionar de las fuerzas armadas y coordinación interinstitucional, promoviendo principalmente la cooperación internacional, mediante una participación estatal en las operaciones de mantenimiento de la paz con asistencia humanitaria.

Por otro lado, las relaciones exteriores del gobierno de Santos parecen orientarse hacia una paz consensuada con Ecuador, especialmente evidenciadas en distintos encuentros que tuvieron lugar desde su asunción y en forma creciente hacia fines del año 2013. Es decir, de una política realista y confrontativa como la llevada a cabo por Álvaro Uribe, se ha cedido el paso a Santos con una política consensuada y de equilibrio de poder en construcción, pese a las cercanas relaciones con Estados Unidos.

#### **2.4. Cooperación bilateral colombo-ecuatoriana en el período 2007-2013**

La cooperación bilateral puede definirse como “un concepto global que comprende todas las modalidades concesionales de ayuda que fluyen hacia los países de menor desarrollo relativo”; en este caso en particular consiste en

los “recursos otorgados con el fin de apoyar el desarrollo económico y social” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, 2006:7) de los países involucrados y estudiados, Colombia y Ecuador.

Puede decirse que las relaciones bilaterales que involucran el tema fronterizo se regulan, por un lado, en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y por otro, a través de las acciones bilaterales propiamente dichas. En el ámbito de la CAN pueden identificarse las Decisiones 501 y 502, que sirvieron a la conformación del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF); además ha buscado promover zonas de integración “como ámbitos territoriales próximos a los países miembros de la CAN, por lo cual, ha intentado ejecutar planes, programas, proyectos para impulsar su desarrollo” (CAN, 2010). Se ha procurado comprometer a distintos actores sociales, generando una estimulación para inversiones locales privadas y promoviendo el desarrollo de distintos procesos operativos, sociales, económicos (CAN, 2010).

Respecto a ACNUR, la misma trabaja a pedido del gobierno ecuatoriano desde el año 2000, a través de diferentes gobiernos provinciales y locales, especialmente brindando asilo en las fronteras (Santacruz Jaramillo, 2012). Ecuador, mediante el Decreto N° 1.182 de mayo de 2012, regula el sistema de asilo en el país, ratificando la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. ACNUR y Colombia han firmado Cartas de Entendimiento (2012 y 2014) para brindar respuesta y solución a su población en condición de desplazados por los efectos del conflicto armado y su influencia negativa, pero principalmente ha implementado, mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011), instrumentos para la solución de sus problemas internos (ACNUR, 2013).

También puede señalarse el tratamiento gubernamental ecuatoriano sobre el desplazamiento forzoso de los ciudadanos colombianos, que es concomitante con el refugio, ya que en un intento de escapar de la guerrilla y del narcotráfico, la población se asila en Ecuador. Conforme a datos de la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, durante el período 2000-2007 se recibieron 55.691 solicitudes colombianas de refugio. Los años más críticos fueron 2003 y el 2007, cuando las solicitudes ascendieron a 11.463 y 11.306, respectivamente (Vallejo, 2010:5).

En este contexto, el gobierno de Ecuador comenzó a implementar un programa llamado Registro Ampliado, y con ACNUR se realizaron gestiones de cooperación multilateral con el objeto de brindar asilo a los colombianos, principalmente a aquellos ubicados en las zonas fronteri-



zas específicamente en Sucumbíos, Orellana, Carchi, Imbabura y Esmeraldas, lo cual implica grandes esfuerzos de parte de este gobierno, ya que no todas las solicitudes brindan las respuestas adecuadas, debido al grave problema de pobreza y de recursos limitados.

Las relaciones bilaterales en la época de Uribe se vieron afectadas por diferentes reclamos presentados ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), fundados en los reclamos por las fumigaciones colombianas con glifosato en la zona de frontera ecuatoriana, que afectaban gravemente a la población, la flora y la fauna. Los comunicados señalaban el incumplimiento colombiano de acuerdos firmados en diciembre de 2005 donde el gobierno se había comprometido a su suspensión. En presencia del Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, el Canciller ecuatoriano invitó a Colombia a iniciar en un plazo de treinta días, “una acción conjunta para designar una comisión científica binacional. Esta analizaría cinco estudios propuestos por las Naciones Unidas, para determinar los efectos de las fumigaciones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes químicos en la salud humana, el medio ambiente, la biodiversidad biológica y los medios de producción en la frontera común”<sup>19</sup>.

Por otro lado, Colombia desde la gestión Uribe ejecutó diversos programas que promovían el desarrollo de cultivos alternativos en territorio fronterizo, donde se implementó el **Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos**, además de la inclusión de programas que perseguían la reducción de la pobreza extrema y la atención de aquellos desplazados en la zona fronteriza. El **Plan Fronteras** desde el año 2003 buscó el fortalecimiento de la presencia estatal en esta área de conflicto, implementado algunos proyectos sobre educación, cultura y desarrollo productivo conjuntamente con Ecuador.

El avance progresivo de las relaciones ecuato-colombianas comienza a exhibirse desde la asunción de Santos, tanto es así que, se ha profundizado el diálogo con Ecuador en el campo de las negociaciones bilaterales, específicamente en temas de industria militar, fortalecimiento institucional e intercambio de información con la aplicación de los **Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza** (PBSF). Esto estuvo acompañado de reuniones de mandos de frontera como el intercambio fluido de información operativa y táctica entre las unidades nacionales, permitiendo el con-

trol efectivo del tráfico de armas y la neutralización de los explosivos encontrados. A su vez, se estableció en forma conjunta, la conformación de un grupo de inspección binacional para determinar los pasos informales de frontera, identificándose 43 pasos en los tres ejes de frontera (pacífico, andino y amazónico), acordándose destruir 12; legalizar 4 y fortalecer 27 pasos (Ministerio de Defensa, 2013). Se han desarrollado actividades para el control y el registro con el objeto de evitar el contrabando de precursores químicos e hidrocarburos.

En el marco de lo expuesto, los principales convenios firmados versan sobre distintos ejes, destacándose: infraestructura y conectividad; asuntos fronterizos, sociales y culturales, económicos y comerciales, seguridad y defensa, ambientales; desarrollo fronterizo; migraciones; desplazamiento y refugiados; corporación técnica; lucha contra el tráfico de estupefacientes.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (PRC, 2014) y el Ministerio del Interior de Ecuador (2014), sus respectivos gobiernos celebraron los siguientes acuerdos:

- 1) Convenio de Cooperación Intergubernamental en la prevención de delitos transfronterizos, firmados por el Viceministro del Interior de Ecuador y el Viceministro de Defensa de Colombia (22 y 23 de enero de 2013).
- 2) Reforma del Convenio sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves firmado en Esmeraldas, Ecuador (diciembre de 2012).
- 3) Acuerdo de Seguridad Social (diciembre de 2012) y el Acta Constitutiva y organizativa del Fondo de Desarrollo Fronterizo y Seguridad Social, firmado en Manta (abril de 2013).
- 4) Acuerdo Binacional para Promover y Facilitar el Transporte y Exportación de Hidrocarburos (febrero de 2013)

Como expresión del avance y del intercambio crítico y constructivo de estos gobiernos se celebraron los acuerdos bilaterales antes citados, avanzando en los siguientes temas:

Respecto del **Primer Convenio**, se ha intentado construir y avanzar hacia la consolidación del sistema de in-

19. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), Comunicado de Prensa, Ecuador presenta en la OEA reclamo a Colombia por fumigaciones de herbicidas en la frontera, 9 de enero de 2007, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-005/07](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-005/07) (Consulta del 12 de agosto de 2014)



formación a través de la Secretaría Ejecutiva de la COM-BIFRON, con el objetivo de prevenir hechos delictivos criminales que pudieran afectar a la población. Se planificaron jornadas de acciones cívicas binacionales en áreas sociales, educacionales, salud e infraestructura básica que permitirán a su vez, formular proyectos destinados a la ampliación de tipos tecnológicos e industriales.

El **Segundo Convenio** consistió en una Mesa de Trabajo que trató la reforma del Convenio de Esmeraldas firmado en el año 1990, sobre la base de un proyecto remitido por Ecuador a Colombia, estableciendo una hoja de ruta tendiente a aprobar un texto definitivo del Convenio. Las instituciones responsables fueron el Ministerio Coordinador de Seguridad, el Ministerio de Comercio Exterior y el de Defensa, entre otros por parte de Ecuador, con los correspondientes Ministerios colombianos. Se comprometieron a socializar el texto final del acuerdo modificado para su posterior aprobación, decidiéndose sobre la incorporación del componente “étnico” y se hizo la salvedad sobre el traslado de personas sentenciadas entre Ecuador y Colombia. Además se introdujeron reformas al reglamento de turismo, se discutió sobre recuperación y devolución de las embarcaciones y vehículos. Paralelamente, se ha trabajado sobre asuntos migratorios consulares para facilitar el servicio en la frontera. La delegación colombiana reiteró el pedido para la eliminación del requisito del certificado judicial para el ingreso a Ecuador.

El **Tercer Acuerdo** sobre Seguridad Social permitirá brindar protección a los trabajadores de los dos países, quienes podrán conservar sus derechos adquiridos o que se encuentren en vías de adquisición, sobre la base de la igualdad y reciprocidad de ventajas.

El **Cuarto Convenio** sobre el transporte de combustible se ha articulado mediante un grupo de trabajo compuesto por la Empresa Pública de Petróleos de Ecuador (EP Petroecuador), Ministerios y otras instituciones ecuatorianas. Se conformó un Comité Técnico Binacional, encargado de viabilizar el proyecto que consistía en la firma de 10 contratos entre EP Petroecuador y diferentes empresas petroleras colombianas, obligándose éstas al transporte del petróleo crudo desde la zona sur colombiana por el oleoducto San Miguel-Lago Agrio (OSLA). Las mismas se comprometieron a pagar una tarifa por uso del barril efectivamente transportado a través del oleoducto mencionado (EP Petroecuador, 2013).

Como corolario y ejemplo de este período fructífero en las relaciones bilaterales, se celebraron otros encuentros, pudiéndose subrayar los siguientes: el Encuentro de Cancilleres en Guayaquil, Ecuador (3/08/2012); el de Medellín, Colombia (14/09/2012); los llevados a cabo en Tulcán, Ecuador (7/12/2012 y 12/04/2013); y el Encuentro de

Viceministros realizados en Bogotá, Colombia (09/2012 y 03/2013).

A su vez tuvieron lugar reuniones de intercambio bilateral en el marco del Primer Gabinete Binacional en Tulcán, Ecuador (11/12/2012) y el Encuentro de Presidentes en el Primer Gabinete Binacional en la misma ciudad (11/12/2012).

Como ejemplo del avance de las relaciones estatales, se firmaron otros acuerdos vinculados con la ratificación de estudios realizados por la Comisión Mixta Permanente Colombo-Ecuatoriana de Fronteras y por la Comisión Técnica Binacional de la Boca del Río Mataje, por medio de los cuales se demarcaron las cartas geográficas del río sobre el Océano Pacífico y se reconoció a perpetuidad la navegabilidad colombiana de la ribera derecha del río, a fin de no alterar la convivencia de las poblaciones fronterizas.

Se ha logrado la implementación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) de San Miguel y Rumichaca. De esta forma las autoridades de ambos países pueden continuar con acciones para asegurar este paso fronterizo, contando con un centro de atención específico.

de atención en frontera (CEBAF) de San Miguel y Rumichaca, de esta forma las autoridades de ambos países pueden continuar con acciones para asegurar este paso fronterizo, contando con un centro de atención específico.

## Conclusiones

La región fronteriza compartida por Ecuador y Colombia presenta múltiples problemas relacionados con su extensión, biodiversidad, población y grupos delictivos focalizados del lado colombiano. La población es víctima, directa o indirectamente, de la guerrilla o del narcotráfico, que por la presión ejercida ha conducido a una expulsión, forzada o no, de Colombia. Esto se ha producido en forma progresiva durante las últimas décadas, agudizándose durante el gobierno de Álvaro Uribe mediante la aplicación de su Política de Seguridad Democrática. Las fumigaciones con glifosato han sido un detonante para el incremento de las movilizaciones hacia Ecuador.

La propuesta de este artículo perseguía analizar estas cuestiones socioeconómicas y políticas que conforman una parte de los problemas subyacentes en la región compartida por Ecuador y Colombia, que su vez, han guiado a la implementación de un programa de seguridad en distintas etapas: Uribe con un estilo confrontativo, Santos más conciliador, ambos paralelamente al ejercicio del po-



der de Rafael Correa, quien ha intentado responder a esta heredada problemática colombiana y brindar soluciones al respecto.

Las características geográficas y sociales de la región brindan un conjunto de propiedades que hacen a la descripción de su complejidad, pero quizás, el punto de origen de la misma se halla en el primer momento de su conformación en el siglo XIX, cuando se dividió a una población sin tener en cuenta sus diferencias culturales.

Sin duda alguna, el punto nodal de sus conflictos ha sido la guerrilla y las fumigaciones presentes en Colombia. Específicamente, podría sostenerse un desconocimiento gubernamental explícito hacia esta población fronteriza, quizás por sus condiciones relacionadas con el mestizaje o su origen; sin embargo, no puede aseverarse esta teoría. Pero cabe preguntarse qué gobierno podría defender la inocuidad de las aspersiones químicas, solamente aquel que niegue el daño que originado y además ignore sus consecuencias.

Las relaciones bilaterales en estos ámbitos se retrotraen a mediados del siglo XX en virtud de diferentes acuerdos de cooperación técnica, económica e industrial, lo cual refleja las similitudes compartidas entre ambos estados y un vínculo que ha excedido lo meramente político. Durante el período presidencial de Uribe se ha llegado al cénit del enfrentamiento con Ecuador mediante la ya citada Política de Seguridad Democrática y su presupuesto básico consistente en que los problemas de seguridad estaban vinculados con la guerrilla. Se genera así un masivo descontento, con persecuciones en diferentes flancos: guerrilla y población al mismo tiempo. Asimismo, Ecuador debía brindar soluciones ante esta situación; la llegada de Juan Manuel Santos permitió la ejecución de una política más conciliatoria en cuanto a las estrategias destinadas a solucionar sus problemas domésticos, además de atender las necesidades de su población, en su mayoría mestiza y de bajas condiciones socioculturales.

Ecuador se ha convertido en un polo de atracción para esta población desplazada, debiendo responder a sus carencias. En el marco de esta situación, el gobierno ha debido implementar líneas programáticas mediante un mecanismo de defensa que identifica al ser humano como centro del sistema de defensa y no halla el fundamento de su accionar en el conflicto, a diferencia de Colombia. El gobierno de Ecuador ha implementado múltiples leyes, estrategias y planes integrados de defensa, pero siempre destacando que la cooperación internacional es un instrumento para la construcción de sus relaciones, principalmente con los países vecinos y suramericanos, tal como lo ha estipulado en su Constitución reformada. En el marco de esta construcción de políticas de cooperación aparecen

distintos organismos como la CAN y ACNUR y programas binacionales que han tendido a brindar respuestas a las situaciones descritas, pero estas prioridades no siempre estuvieron presente en Colombia.

Se podría agregar que el período extendido desde el ascenso de Santos paralelamente al de Correa es el más rico en cuanto a relaciones bilaterales, que en sí podría representar la base de un sistema de cooperación.

Los constantes flujos migratorios más los escasos pasos fronterizos han dificultado las tareas tanto de los gobiernos como de los organismos internacionales a la hora de obtener datos precisos sobre los movimientos en la zona estudiada. Podría destacarse que el gobierno de Uribe, se interesó más en cuestiones de seguridad interna respecto de la zona de frontera que en cuanto a la calidad y la problemática que encerraba la población en sí misma. Esta es una herencia que recibe Ecuador y a la que debe responder específicamente. Pero es de destacar que, los temas atinentes a la frontera exceden las cuestiones de seguridad, sino que son económicos, políticos, sociales y están vinculados con los derechos humanos.

Por lo expuesto, puede deducirse la permeabilidad y los múltiples factores que hacen a la complejidad de la región estudiada, que han terminado impactando en Ecuador. Quizás el punto clave para hallar una solución más eficiente sea el trabajo constante paralelamente a una mayor asignación de recursos, y una creciente participación de los organismos internacionales que atiendan cuestiones relativas a la pobreza y salud. Es necesario una intensificación del control y mayor cantidad de pasos fronterizos, que regulen y asistan la cantidad de refugiados, tanto para ejercer un óptimo contralor y asesorar sobre las condiciones de legalidad como mejorar su asistencia. Este es un punto de inicio para cualquier trámite en Ecuador y es un punto basal para la edificación de mecanismos de inclusión.

El compromiso ecuatoriano y bilateral está evidenciado en todos los reglamentos y acuerdos firmados por Correa pero principalmente desde la asunción de Santos. En este contexto, puede señalarse el Estatuto Migratorio Permanente, que en sí mismo, representa un incipiente instrumento para una mejor calidad de vida en Ecuador, ya que la población desplazada se siente amenazada por el temor y falta de conocimiento, y no puede acceder a aquellos mecanismos que brinda el gobierno ecuatoriano.

El período 2007-2013 debe comprenderse en un contexto más amplio, ya que hereda una situación que comenzó con el período de Uribe en el año 2002, que estuvo marcado por el conflicto de la lucha antiguerrilla y el narcotráfico en Colombia. Es un gran reto para el gobierno actual



continuar con el diálogo con los sectores excluidos y olvidados, para escribir un punto final a su estado de anarquía interna y de crisis prolongada por más de cincuenta años. El fin de esta situación será seguramente el inicio de una nueva etapa de soluciones para otros aspectos internos pendientes como la pobreza, la salud y la educación. Desde aquí se iniciará un proceso de crecimiento a nivel regional, un mejor y mayor lazo de cooperación con su vecino Ecuador.

### Bibliografía

- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2011), *Refugiados Urbanos en Ecuador. Estudios sobre los procesos de inserción urbana de la población colombiana refugiada, el caso de Quito y Guayaquil*, Resumen ejecutivo, Proyecto FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7530.pdf?view=1> (Consulta 01 de junio de 2014)
- AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR) (2013), *Hojas Informativas*, diciembre de 2013, disponible en <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/colombia/colombia-hojas-informativas/> (Consulta 02 de junio de 2014)
- AGENCIA ECOLOGISTA DE LA INFORMACIÓN (2013); *Científicos Ecuatorianos expresan preocupación por acuerdo por aspersiones*, Ecuador. Disponible en <http://www.agenciaecologista.info/petroleo/554-cientificos-ecuatorianos-expresan-preocupacion-por-acuerdo-por-aspersiones> (Consulta 15 de Agosto 2014).
- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (2006); *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*; Dirección de Cooperación Internacional, Colombia.
- AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (2014); *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*; Ministerio de Relaciones Exteriores; Departamento Nacional de Planeación; Colombia.
- BONILLA, ADRIÁN (2007); "Relaciones políticas y diplomáticas, opciones de integración regional". EN RAMÍREZ, Socorro (2007); *Colombia-Ecuador, cercanos y distantes*, Bogotá-Colombia.
- CANCILLERÍA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA; *Desarrollo Fronterizo*, Perú. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE&title=zonas-de-integracion-fronteriza-zif> (Consulta 11 de Junio de 2014)
- CANCILLERÍA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, *Regiones fronterizas*, Colombia. Disponible en [www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/ecuador](http://www.cancilleria.gov.co/international/regions/america/south/ecuador) (Consulta 28 de Abril de 2014).
- CANCILLERÍA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2013A); *Subregiones fronterizas de Colombia*, Colombia. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/prosperity/methodologic> (Consulta 12 de Mayo de 2014).
- CANCILLERÍA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA (2013B); *Plan Fronteras para la Prosperidad. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión 2013*; Colombia. Disponible en <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-plan-fronteras-la-prosperidad.pdf> (Consulta 29 de Abril de 2014).
- CEBALLOS CABRERA, IVÁN (2013); *Modelo de Agenda de Seguridad Colombo-Ecuatoriana-Peruana. Evaluación de su factibilidad y retos en el contexto del Sub Complejo de Seguridad Andino*, N°67; Tesis de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina.
- COMISIÓN CIENTÍFICA ECUATORIANA (2007); El sistema de aspersiones aéreas del Plan Colombia y sus impactos sobre el ecosistema y la salud en la frontera ecuatoriana; *Revista Ecuatoriana de la Universidad Andina Simón Bolívar*; Quito, Ecuador. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista19/documentos/aspersiones.pdf> (Consulta 14 de Agosto de 2014).
- DEL ARENAL, Celestino (1990), *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid
- EQUIPO NIZKOR (2004); *Plan Colombia*, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html> (Consulta 10 de mayo de 2014)
- EP PETROECUADOR (2013); *EP Petroecuador suscribe contratos de transporte de petróleo con Productores Colombianos*; Ecuador. Disponible en <http://www4.eppetroecuador.ec:8500/sistemaneuicias/noticias/BOL%20087.pdf> (Consulta 13 de Agosto de 2014).



- ICER (2010); *Informe sobre Coyuntura Económica Regional*, Departamento Nariño, 2010; Colombia. Disponible en [http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino\\_icer\\_\\_10.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2010/narino_icer__10.pdf) (Consulta 21 de Abril de 2014).
- IGG INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2011); *Más allá de las ganancias fáciles. Las fronteras de Colombia*; Informe sobre América Latina N° 40; Bogotá/Bruselas.
- JULIO GIRALDO, MARÍA CARMELA (2012); *Hacia una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana*; Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, España, disponible en [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/120168/1/TFM\\_Estudioslatinoamericanos\\_%20Julio\\_Carmela.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/120168/1/TFM_Estudioslatinoamericanos_%20Julio_Carmela.pdf) (Consulta 2 de abril de 2014)
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD (MCS) (2011a); *Agenda Política de la Defensa*, Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional, Ecuador. Disponible en [http://issuu.com/micsecuador/docs/agenda\\_pol\\_tica\\_de\\_la\\_defensa](http://issuu.com/micsecuador/docs/agenda_pol_tica_de_la_defensa) (Consulta 02 de Abril de 2014).
- MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD (MCS) (2011b), *Plan Nacional de Seguridad Integral*, Ecuador. Disponible en [http://issuu.com/micsecuador/docs/plan\\_nacional\\_seguridad\\_integral](http://issuu.com/micsecuador/docs/plan_nacional_seguridad_integral) (Consulta 11 de Mayo de 2014).
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2014); *Memorias al Congreso 2012-2013*, Colombia. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf> (Consulta 02 de Abril de 2014).
- MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL (MCDS), 2012; *Sistema integrado de indicadores sociales del Ecuador (SIISE). Indicadores Censo 2010* (en línea); Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Quito, Ecuador. Disponible en [www.siise.gob.ec:8888/indicador/](http://www.siise.gob.ec:8888/indicador/) (Consulta 24 de Mayo de 2014).
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2013); *Construye con éxito Encuentro Binacional de Ministros de Defensa y Seguridad de Ecuador y Colombia*; Ecuador. Disponible en <http://www.defensa.gob.ec/tag/com-bifron/> (Consulta 22 de Mayo de 2014).
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (2014), *Memorias al Congreso 2012-2013*, Colombia, disponible en <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf> (Consulta 02 de abril de 2014)
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE ECUADOR (2014); *Acuerdos Binacionales en Seguridad y Defensa Ecuador- Colombia*, Ecuador. Disponible en <http://www.ministeriointerior.gob.ec/acuerdos-binacionales-en-seguridad-y-defensa-ecuador-colombia/> (Consulta 15 de Abril de 2014).
- MONTENEGRO, RICARDO (2005); "Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común." *Aldea Mundo Revista Sobre Fronteras e Integración* N° 18. Disponible en <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=54301803> (Consulta 01 de Abril de 2014).
- MORALES Abelardo; ACUÑA, Guillermo; LI WING-CHING, Karina (2010), *Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y Ecuador*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 92, Chile, disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7234> (Consulta 01 de abril de 2014)
- MORGENTHAU, Hans (1986), *Política entre las Naciones (La lucha por el poder y la paz)*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) (2013), *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2012*, Colombia, disponible en [http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo\\_de\\_cultivos\\_de\\_coca\\_2012\\_BR.pdf](http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf) (Consulta 12 de agosto de 2014)
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1993); *Programas Binacionales de Cooperación Fronteriza. Un modelo para el Desarrollo de la Amazonía*, Washington, disponible en <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea08b/oea08b.pdf> (Consulta 03 de abril de 2014)
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2007), Comunicado de Prensa, *Ecuador presenta en la OEA reclamo a Colombia por fumigaciones de herbicidas en la frontera*, 9 de enero de 2007, disponible en [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-005/07](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-005/07) (Consulta 12 de agosto de 2014)
- PASTRANA BUELVAS, Eduardo (2011), "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional", *Diálogo Político*, N° 1/2011, disponible en <http://www.kas.de/argentinien/es/publications/22892/> (Consulta 02 de mayo de 2014)
- PRESCOTT, Víctor; TRIGGS, Gillian (2008), *International frontiers and boundaries: law, politics and geography*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (PRC) (2014), *Gobiernos de Colombia y Ecuador firmaron siete convenios de cooperación y desarrollo*, Colombia, disponible en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Diciembre/Paginas/20121211\\_12.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Diciembre/Paginas/20121211_12.aspx) (Consulta 12 de agosto de 2014)
- RACI (2011), *Manual de Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para la organización de la sociedad*, Argentina, disponible en [http://www.oei.es/noticias/spip.php?article13372&debut\\_5ultimasOEI=65](http://www.oei.es/noticias/spip.php?article13372&debut_5ultimasOEI=65) (Consulta 11 de octubre de 2010)
- RAMIREZ, Socorro (2009), "Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos", en JARAMILLO, Grace (ed); *Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, Serie Foro Flacso, Ecuador



RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA (RESDAL), Ecuador. *Libro Blanco de la Defensa Nacional. Política de Defensa, Seguridad y defensa nacional en el nuevo siglo*, disponible en [www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm](http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm) (Consulta 27 de mayo de 2014)

SALOMON, MÓNICA (2002); “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del Siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* N° 56, España

SANTACRUZ JARAMILLO, Juan Sebastián (2012), *Alcance y limitaciones de la Política Bilateral migratoria entre Colombia y Ecuador. Estudio de caso: Migraciones de colombianos a las poblaciones fronterizas del Ecuador*. Período 2002-2010, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales; Bogotá D.C., disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4049/1010184171-2012.pdf?sequence=1> (Consulta 03 de abril de 2014)

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES) (2009), *Objetivos para el Buen Vivir*, Ecuador, disponible en <http://plan.senplades.gob.ec/web/guest/objetivo-5> (Consulta 09 de marzo de 2013)

VALENCIANO, Eugenio (1990), “Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia”; *Revista de Integración Latinoamericana*; Buenos Aires, disponible en [http://cefir.org.uy/fronteras/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=114](http://cefir.org.uy/fronteras/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=114) (Consulta 03 de junio de 2014), citado por JULIO GIRALDO, María Carmela (2012), “Hacia una cooperación transfronteriza efectiva en la frontera colombo-ecuatoriana”, *Instituto de Iberoamérica*, Universidad de Salamanca, España, disponible en [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/120168/1/TFM\\_Estudioslatinoamericanos\\_%20Julio\\_Carmela.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/120168/1/TFM_Estudioslatinoamericanos_%20Julio_Carmela.pdf) (Consulta 2 de abril de 2014)

VALLEJO, Margarita (2010), *Ecuador y Colombia: una frontera problemática*, disponible en <http://www.centrocultural.coop/blogs/nuestroamericanos/2010/01/13/ecuador-y-colombia-una-frontera-problematica/> (Consulta 20 de abril de 2014)

VARGAS VELASQUEZ, Alejo (2004), “El gobierno de Álvaro Uribe: Proyecto y Resultados. Políticas, estrategias y doctrinas”, *Nueva Sociedad* N° 192, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3210\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3210_1.pdf) (Consulta 21 de abril de 2014)

WALTZ, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, New York, Random House

#### OTROS

Plan Colombia. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html> (Consulta 04 de mayo de 2014).

#### DIARIOS

Diario El Espectador, AGENCE EFE, “OEA busca que Colombia y Ecuador reactiven Combifron y crear unidad de supervisión”. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-oea-busca-colombia-y-ecuador-reactiven-combifron-y-crear-unidad-supervisi> (marzo de 2008)

# **La dimensión educativa en el MERCOSUR: tensiones lingüísticas y poblaciones indígenas.** *Las problemáticas ocultas en la Cooperación Sur-Sur Regional para el Desarrollo.*

por *Débora Fagaburu\**

## • **Resumen**

Este artículo se propone señalar la importancia de la Cooperación Sur-Sur Regional (CSSR) en el área educativa como variable profundizadora de los procesos de desarrollo nacional y regional en América Latina. Además apunta a evidenciar una de las problemáticas propias de la dimensión educativa que no está siendo debidamente considerada en los procesos de integración educativa del MERCOSUR: las tensiones lingüísticas que se podrían generar en acuerdos de CSSR que involucran poblaciones indígenas, sustancialmente en zonas de frontera.

## ■ **Palabras Clave**

educación - tensiones lingüísticas - MERCOSUR - Poblaciones indígenas

## **Inglés | English**

***The educational dimension in MERCOSUR: linguistic tensions and indigenous populations.***  
*The hidden problems in the South-South Regional Cooperation for Development*

## • **Abstract**

The paper proposes to point out the importance of South-South Regional Cooperation (CSSR) in education as a deepening variable in the processes of national and regional development in Latin America. It also highlights one of the problems experienced by the educational dimension that is not being properly considered in the processes of educational integration of MERCOSUR, this is the linguistic tensions that could be generated in the SSRC agreements involving indigenous peoples substantially in border areas.

## ■ **Key words**

education - linguistic tensions - MERCOSUR - indigenous peoples

---

\* Maestranda en Cooperación Internacional (Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Argentina); Becaria e investigadora (Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Contacto: [deborafagaburu@gmail.com](mailto:deborafagaburu@gmail.com)



## Introducción

Desde principios del siglo XXI, los diferentes gobiernos de América Latina vienen jugando un rol dirigista en los modelos de desarrollo nacional y algunos de ellos –como Argentina y Brasil, miembros del MERCOSUR– conciben la Cooperación Internacional (CI) como una herramienta básica de toda política exterior para profundizar el proceso de desarrollo del país.

La voluntad política de los líderes regionales y la de los gobiernos en el poder durante los últimos años es una variable que generan una fuerza centrípeta que arrastra a las presidencias de los miembros del MERCOSUR a profundizar la coordinación de políticas educativas, entre otras, para fomentar la integración regional e incentivar los procesos de desarrollo socio-económico nacionales y regionales a través de mecanismos internacionales como la Cooperación Sur-Sur (CSS) o la Cooperación Sur-Sur Regional (CSSR). Los similares modelos de desarrollo de los países del MERCOSUR priorizan la igualdad y la inclusión en áreas como la salud y la educación; a su vez, la educación se posiciona como piedra angular de dichos modelos ya que es considerada un insumo primordial para construir sociedades más equitativas e igualitarias. De esta manera, se concibe la educación como una pieza central en la construcción de libertad ciudadana, en términos de derechos y deberes del ciudadano, que hace a la dimensión social y humana del desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos.

De la mano de los nuevos líderes políticos y en un contexto de ascenso de las izquierdas en la región latinoamericana, los gobiernos del MERCOSUR han mantenido, en promedio, el gasto público en educación según datos del Banco Mundial. A pesar de las secuelas de la crisis financiera internacional del 2008 y de la exaltación política actual al interior de los países por las nuevas elecciones presidenciales, la tendencia sigue sin haber sido debilitada. Sin embargo, la voluntad política resulta insuficiente para lograr los objetivos de los modelos de desarrollo nacional. En este contexto los gobiernos de la región adjudican un papel protagónico a la Cooperación Sur – Sur Regional para el Desarrollo (CSSRD) entendida ésta como toda especie de flujos financieros y técnicos que a través de programas, proyectos o acciones pretendan alcanzar el objetivo consensuado de promover el desarrollo nacional y regional e incentivar la integración de todos los socios involucrados (tres o más países en desarrollo) que pertenecen a una misma región geográfica.

Los acuerdos que se podrían etiquetar bajo la CSSRD en el marco de las políticas de coordinación del MERCOSUR a partir de mediados del 2000, como por ejemplo, el

Sector de Educación del MERCOSUR (SEM), suelen no considerar las problemáticas específicas de cada área de trabajo. Dichas problemáticas quedan ocultas bajo fuerzas centrípetas, que si bien catapultan los procesos de integración regional, dejan de considerar tensiones propias de cada área limitando el impacto de los mecanismos de cooperación. Como consecuencia, muchos acuerdos de CSSRD que implementan los países del MERCOSUR quedan vacíos en su esencia ya que lejos están de apreciar las características propias de cada área de acción, y por lo tanto, las respectivas problemáticas específicas. En un contexto en el cual la CI, bajo sus diferentes interpretaciones, protagoniza un debate de vanguardia en la región latinoamericana, los países miembros del MERCOSUR ejecutan el Plan del Sector Educativo del MERCOSUR (SEM 2011-2015). A su vez, éste subraya la articulación de los compromisos asumidos en la XX Cumbre Iberoamericana para abordar los principales desafíos educativos de la región, condensados en el programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”.

En este marco de reflexiones, este escrito propone señalar la importancia de la CSSRD en el área educativa como variable profundizadora de los procesos de desarrollo nacional y regional en América Latina y a la vez resaltar especialmente una de las problemáticas propias de la dimensión educativa que a nuestro criterio debe ser considerada con mayor énfasis en los procesos de integración educativa del MERCOSUR: las tensiones lingüísticas que se suelen generar en acuerdos de CSSRD que involucran poblaciones indígenas, sustancialmente en zonas de frontera.



## 1. Una problemática sin voz

### A. DOCUMENTOS Y DISCURSOS

En un contexto socio-político regional en el que se debaten los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> de la mano de la agenda post-2015, las poblaciones indígenas ganan mayor visibilidad constituyéndose como nuevos actores ante los desafíos del cambio climático y la igualdad de géneros. Ante estas agendas que toman nuevo impulso, el documento *“Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”* se posiciona como el resultado de un proceso de diálogo entre actores de la sociedad civil y los Estados iberoamericanos. Si se pretende que aumente la iniciativa de las poblaciones indígenas para contribuir en la ejecución de las posibles soluciones a los desafíos que representa el cambio climático y la igualdad de géneros, estas poblaciones deberían ser consideradas en términos de “comunidad” y de ciudadanos más que como individuos aislados. Así, la educación se transformaría en un insumo fundamental del Estado nacional democrático para sostener y profundizar la armonía social desde la perspectiva de los ODS ya que través de la educación los individuos se convierten en ciudadanos tomando conciencia de sus derechos y obligaciones como tales. En efecto, un sistema educativo fuerte en los territorios donde habitan las poblaciones indígenas, y especialmente en zonas alejadas de los centros urbanos donde se encuentran la mayoría de las escuelas de frontera,

podría permitir que los integrantes de dichas poblaciones sean parte del mundo de los ODS a través de su accionar activo ante los desafíos del cambio climático y de la igualdad de géneros aumentando así la inclusión social de estas poblaciones marginadas del modelo de desarrollo nacional. Sin embargo, las características de los sistemas educativos vigentes, respecto de su capacidad y voluntad de configurar un espacio realmente abierto, son insuficientes para satisfacer las demandas de las poblaciones indígenas en relación a la interculturalidad.

De esta manera, se considera fundamental discutir el sentido de la educación que se busca, sentido que influye directamente en las políticas y las prácticas educativas. La participación social debe ser concebida para reforzar y ampliar el rol de la sociedad civil en el debate, la toma de decisión y el seguimiento de las políticas educativas. No le toca a la sociedad civil reemplazar al Estado implementando políticas sino que ella tiene el derecho de participar activamente en el debate y la toma de decisión.

---

1. Aquí se torna necesario dar cuenta de otro concepto relacionado a los debates teóricos sobre desarrollo: el desarrollo sustentable. Si bien en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se concibe “desarrollo sustentable” como sinónimo de “desarrollo sostenible” se podrían asumir conceptualizaciones diferentes. De esta manera, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el desarrollo sostenible como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, párrafo 27) y, a su vez, resalta “el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo” (Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 2002:4). Por otro lado, autores como Barkin plantean que la “sustentabilidad” es un asunto de ambiente, de justicia social y de desarrollo, es decir, “(...) de manera más significativa, la pregunta es si los diversos grupos de gente continuarán sobreviviendo y de qué manera. (...) La sustentabilidad es entonces acerca de una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones” (Barkin, 1999:16). Así, el desarrollo sustentable puede ser entendido como la búsqueda del bien común a través de un proceso complejo de interacciones armoniosas entre el ser humano, la comunidad, el medio ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, el concepto de sostenibilidad del desarrollo se debería asimilar al de sustentabilidad, mientras que el primero hace referencia a mantener firme el proceso de desarrollo con el trascurso del tiempo, el segundo involucra el análisis de diferentes variables que impactan sobre los resultados del proceso. Ahora bien, Ana María Larrea (2010) acierta que el concepto de desarrollo es un concepto en crisis, con claras implicancias coloniales y es una expresión de la Modernidad. Su crítica aborda simultáneamente el desarrollo actual y el capitalismo y presenta al “Buen Vivir” como una vía para superar esas limitaciones. El “Buen Vivir” (entendido como “Suma Qamaña”) no puede ser equiparado con el desarrollo, ya que el desarrollo es inapropiado y altamente peligroso de aplicar en las comunidades indígenas, tal y como es concebido desde la visión occidental. El “Buen Vivir” brinda una oportunidad para construir una nueva sociedad sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la Naturaleza (Acosta, 2010). Desde esta perspectiva, el “desarrollo” no se trata de la acumulación de bienes materiales, es decir, de la abundancia, o de un peldaño al que se debe alcanzar. Tampoco se trata de un proceso lineal, sino que desde la cosmovisión indígena, el “desarrollo” se encuentra en constante construcción y reproducción. En resumen, el Vivir Bien aparece como una categoría en la filosofía de vida de las sociedades indígenas ancestrales, pero que ha perdido terreno por efecto de las prácticas y mensajes de la modernidad occidental, así como por efecto de la colonialidad del poder (Acosta, 2010:12). Así, los debates sobre el desarrollo abren un abanico de roles a las poblaciones indígenas en la búsqueda del bien común de los pueblos.



Los modelos de desarrollo de los países del bloque MERCOSUR se suelen auto-identificar con la corriente neo-desarrollista<sup>2</sup>. El riesgo que implica la alianza público-privada en el proceso de toma de decisiones concernientes al sistema educativo se relaciona especialmente con el riesgo de desvirtuar la concepción de la educación como derecho humano. El Comité DESC de las Naciones Unidas en su Observación General número 13, planteada en 1999, establecía cuatro dimensiones del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, todas necesarias para garantizarlo. Las poblaciones indígenas, y especialmente aquellas que habitan en zonas cercanas a las fronteras, en la mayoría de los casos, ven vedado el acceso a estas cuatro dimensiones.

Por su parte, la incorporación de la cuestión de género en los ODS es relativamente más sólida que en lo que respecta a Metas 2021. Ésta será una temática fuerte de los nuevos Objetivos, al igual que la problemática del cambio climático. En agosto de 2014 expertos presentes en el V Seminario Regional de Agricultura y Cambio Climático organizado por la CEPAL y la FAO plantearon el rol estratégico que cumplen los pueblos originarios para que la sociedad en su conjunto se concientice sobre los desafíos impuestos.

A su vez, en el documento *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* al que adhieren 38 países miembros de la CEPAL, entre los que se encuentran los países del MERCOSUR, se plantea que la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos es el marco

general que debe guiar la búsqueda por erradicar la pobreza, la exclusión y desigualdad (CEPAL, 2013). Al adherir a dicho Consenso, los países instan a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas como así otros derechos humanos y a desarrollar políticas que permitan combatir las diferentes problemáticas, por ejemplo, la discriminación racial y la desigualdad.

En la última década, la población indígena de América Latina, que representa un 8,3% de la población total, ha mejorado el acceso a la salud y la educación, el reconocimiento de sus derechos territoriales y su participación política según el documento *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* presentado recientemente por la CEPAL. Es importante destacar que la dimensión cultural del territorio indígena conforma una variable de especial importancia pues su origen se refleja en la lengua y por ende en la cosmovisión de la comunidad indígena. El espacio geográfico contiene, a su vez, una dimensión valorativa de toda la vida natural y en general de las fuerzas de la naturaleza. El documento afirma que si bien se han detectado ciertos avances en el área educativa, todavía existen brechas significativas en la culminación de la educación media y en el acceso a los niveles superiores respecto a los indicadores de la población no indígena.

También se realizó en septiembre de 2014 la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas que reafirma el compromiso de los países con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los artículos 14 y 15 de dicha Declaración, e indirectamente

---

2. Algunos autores, como Actis (2011), son especialmente críticos de estas ideas neo-desarrollistas. El autor señala citando a Bresser Pereira que el neo-desarrollismo puede ser considerado como una estrategia impura o como un “tercer discurso” ya que no podría ser encasillado bajo el neo-liberalismo o el desarrollismo dado que el Estado y el mercado son instituciones de la sociedad, son sus instrumentos de acción colectiva y son las herramientas principales de cada sociedad para alcanzar sus objetivos. La estrategia nacional de desarrollo que supone el neo-desarrollismo sostiene la importancia de la alianza público-privado, en el sentido de tomar medidas que estimulen al sector privado a tomar decisiones compatibles con las metas de la estrategia en cuestión. Otros autores acusan al neo-desarrollismo de “extractivismo”. Este debate toma especial importancia en un contexto en el que se discuten las problemáticas del cambio climático. Hoy en día se torna innegable el conflicto entre las comunidades indígenas y las industrias extractivas que en la mayoría de los casos fundamentan su accionar corrosivo con los beneficios que generan sus negocios para facilitar el proceso de crecimiento económico. A la vez, el neo-extractivismo expresado en la megaminería imposibilita la supervivencia de muchas comunidades indígenas. En este sentido, para el 2014, se registraron 208 conflictos entre las empresas mineras y las poblaciones indígenas de América Latina (según la base de datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina). La mayoría de estos conflictos se concentran en México (36), Perú (35), Chile (35), Argentina (26) y en Brasil (20). La imposición de la megaminería provoca amplias consecuencias para las comunidades indígenas, tales como la pérdida de territorios, desplazamiento de comunidades, tierras contaminadas, animales intoxicados, madres y niños enfermos, y pérdida de la producción agrícola. Es decir, la cosmovisión indígena se ve seriamente afectada por la megaminería en todas sus dimensiones -cultural, espiritual, geográfica, productiva, entre otros. En el escenario regional, la incorporación de los más exigentes principios y estándares de protección ambiental, internalización de externalidades negativas ambientales a la actividad empresarial y de mecanismos de gestión efectivos (Saguié, 2013:15) son tareas indisociables del esfuerzo por apaciguar las consecuencias de la megaminería sobre el bienestar de las poblaciones indígenas. Como revela la experiencia del MERCOSUR en la actualidad, los antecedentes de armonización regional sobre la regulación ambiental han arrojado resultados poco significativos.



los artículos 21 y 23, se condicen con el artículo 11 del documento final de la Conferencia que reza de la siguiente manera:

*“Nos comprometemos a asegurar la igualdad de acceso a una educación de alta calidad que reconozca la diversidad de culturas de los pueblos indígenas (...). Nos proponemos empoderar a los pueblos indígenas para que lleven adelante esos programas en la medida de lo posible.”*

Ahora bien, si uno de los pilares de los modelos de desarrollo nacional de la mayoría de los países latinoamericanos es la inclusión social, las poblaciones indígenas lejos están de ser empoderadas por los Estados en el diseño e implementación de políticas que incentiven su inclusión a la sociedad como una comunidad con características culturales distintivas, como son las políticas y las prácticas educativas, ya que es el Estado nacional quien sigue poseyendo, como actor principal del juego político, el poder político y social para diseñar e implementar políticas inclusivas. Con esto se subraya la idea de que las poblaciones indígenas deben participar en el diseño y ejecución de políticas sociales siendo el Estado quien guíe dicha participación. Es decir, el empoderamiento debe ser parcial y paulatino.

En resumen, a pesar de la relevancia que ha tomado en los últimos años la población indígena en la región latinoamericana en torno a los acuerdos de cooperación internacional, hecho que queda evidenciado en el aumento de los documentos, declaraciones y eventos internacionales relacionados directamente con ella, sus problemáticas se encuentran sólo parcialmente atendidas en el proceso de toma de decisiones nacionales como así también en los procesos de coordinación de políticas regionales.

Así queda en evidencia la superficialidad de dichos procesos en un contexto de exaltación de la voluntad política de los líderes de la región para avanzar sobre el terreno de la integración regional. Si aún, pasado ya un tiempo desde el inicio de las políticas de inclusión social en toda América Latina<sup>3</sup>, los objetivos generales están lejos de cumplirse a nivel país, cabe preguntarse por el “nivel de inclusión” de las poblaciones indígenas. En el marco de un Estado dirigista, especialmente en los países del MERCOSUR, los pueblos indígenas han fortalecido mínimamente el reconocimiento de las problemáticas específicas que afectan

su bienestar como ciudadanos. La permanencia de estas áreas de conflicto debilitan el impacto de las políticas públicas y de los acuerdos de cooperación internacional ya que, en estos empujes hacia el desarrollo nacional, su reconocimiento es escaso. De esta manera, las iniciativas se vacían de sustancia perjudicando el logro de los objetivos del modelo de desarrollo y también de otros acuerdos y consensos internacionales, como por ejemplo, los ODS.

## **B. PANEÓ DE LA SITUACIÓN EDUCATIVA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS DEL MERCOSUR**

Antes de comenzar a problematizar el conflicto que se genera en torno a las tensiones lingüísticas entre las poblaciones indígenas y los individuos que ejecutan en última instancia los acuerdos de CSSR que protagonizan los países del MERCOSUR –como son los docentes de las escuelas de frontera–, se torna necesario hacer referencia a algunos datos estadísticos del sistema educativo de cada país socio con respecto a las poblaciones indígenas correspondientes.

En este sentido, el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010 de Argentina arroja que aproximadamente el 2,4% de la población total es indígena; a su vez, para 2006, el 18% habitaba en zonas rurales (principalmente los pueblos de Atacama, Mocoví, Kolla, Chorote, Pilagá y Mbyá guaraní). Cabe resaltar, que el Censo 2000 estimó en un 3,3% la población indígena total de la Argentina por lo que se puede detectar una caída porcentual de un 0,9% en el 2010.

La mayoría de los pueblos indígenas argentinos se encuentran actualmente en las provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro. Sin embargo, también existe una alta concentración demográfica en las zonas de frontera con el Estado Plurinacional de Bolivia, es decir, en las provincias de Jujuy, Salta y Formosa – 7,9%, 6,6% y 6,1% respectivamente-. De las provincias de la región noroeste (NOA)<sup>4</sup>, en Salta y Jujuy se concentra el 14,5% del total de los habitantes indígenas, ellos pertenecen principalmente a los pueblos de Atacama, Ava Guaraní, Chorote, Chulupí, Diaguaita/Diaguaita Calchaquí, Kolla, Omaguaca, Wichí, Quechua, Tapiete, Chané y Maimará (según la base de datos del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, INAI). Por otra parte, del total de personas que se reconocen pertenecientes o descendientes de las comunidades indígenas, el 21,5% se declara perteneciente o descendiente del pueblo Mapuche. Los pueblos Mapuche, Toba y Guaraní son los únicos que se ubican por encima del 10%; sumados, estos

3. Se considera que a partir del nuevo milenio, especialmente desde 2003, la mayoría de los países de la región latinoamericana han tomado iniciativas de desarrollo nacional de tinte neo-desarrollista (Correa Prado, 2012).

4. La región noroeste (NOA) de la República Argentina se compone por las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.



pueblos conforman el 45,9% de la población indígena del país. Con valores entre 5% y 10% del total se encuentran los pueblos Diaguita, Kolla, Quechua y Wichi, que en conjunto conforman el 25% del total de la población originaria. De esta manera, el 70% de la población indígena de la Argentina se concentra en los siete pueblos mencionados anteriormente.

Según datos estadísticos de la CEPAL, la población indígena argentina posee un alto porcentaje de asistencia a instituciones educativas (76,78% del total). El patrón con respecto a la distinción entre zonas rurales y urbanas sigue el mismo patrón que se denota para la mayoría de las variables educativas del país: la asistencia a instituciones educativas de la población indígena rural es menor que la urbana, aproximadamente en 12 %. El análisis de la tasa de analfabetismo de dicha población también es relativamente más alta para las zonas rurales, alcanzando casi un 20%, mientras que la tasa de analfabetismo general arroja un 3,7% del total de los habitantes indígenas según el Censo 2010. A medida que aumenta la edad de la población el porcentaje de analfabetos es mayor, esto marca una diferencia con lo que ocurre en la población de menor edad, donde los niveles de analfabetismo son más bajos. De esta manera, los datos dan cuenta de un importante proceso de inclusión de los jóvenes indígenas dentro del sistema educativo vigente.

Si analizamos los datos de Paraguay, según datos proporcionados por el Censo 2002, el 1,7% de la población total de este país es indígena y habita mayormente en zonas rurales.

En el caso de Bolivia, el mismo porcentaje asciende a 62,2% de la población total, de la cual aproximadamente el 80% es población rural.

La población indígena uruguaya representa el 2,4% del total de sus habitantes concentrándose especialmente en zonas urbanas.

En el caso de Venezuela, el porcentaje de la población indígena es del 2,7% pero a diferencia de lo que sucede en Uruguay ésta habita mayormente en zonas rurales.

Lo mismo se evidencia en Brasil, la población indígena se concentra en áreas rurales, sin embargo, ésta representa tan solo el 0,9% de su población total –un valor relativamente bajo si se lo compara con los de sus vecinos<sup>5</sup>.

Con respecto a la asistencia escolar indígena, se puede distinguir que a medida que aumenta el rango de edad de la población indí-

gena, la tasa de escolaridad se va debilitando, especialmente en las zonas rurales. A su vez, en términos relativos, la asistencia escolar es mayor en las áreas urbanas para todos los países miembros del bloque MERCOSUR para los cuales se encontraron datos. Por su lado, la población indígena boliviana en edad escolar (de 6 a 22 años) posee una tasa de escolaridad del 64% mientras que en Paraguay el valor desciende a un 40%. Brasil con el 60% y Venezuela con el 50% se encuentran en medio de dicho rango. El país socio con la tasa de escolaridad indígena más alta en los últimos años sería Argentina. Según datos de UNICEF del 2011, la absoluta mayoría de la población indígena argentina entre cinco y catorce años asiste a un establecimiento educativo, en una proporción similar a la observada para el total del país (95%). En el caso de Uruguay no se encuentran datos estadísticos sobre la tasa de escolaridad indígena de los últimos años<sup>6</sup>.

En resumen, este breve repaso estadístico demuestra que la situación educativa de las poblaciones indígenas de los países del MERCOSUR es diversa y específica pero que a la vez comparten una característica. Para todas las variables educativas mencionadas anteriormente, los valores empeoran en las zonas rurales de los países que conforman el bloque por lo que la situación educativa de sus habitantes indígenas en edad escolar es relativamente más dramática en las zonas rurales que involucran territorios de frontera. De aquí nace el interés por problematizar sobre uno de los conflictos que amenazan la calidad de la educación que reciben los estudiantes de las poblaciones indígenas del MERCOSUR.

## **2. La educación de las poblaciones indígenas del MERCOSUR: tensiones lingüísticas y Cooperación Sur-Sur**

Existen problemáticas que suelen quedar ocultas en ciertos espacios políticos y dentro de las iniciativas de cooperación, como por ejemplo, las tensiones lingüísticas que deben afrontar las poblaciones indígenas que asisten a establecimientos educativos que respetan débilmente la interculturalidad. De allí que se puede apreciar cómo estas ausencias alteran los resultados esperados de políticas sociales y acuerdos de CSSRD con las comunidades indígenas como población objetivo. Es decir, existen áreas de conflicto que afectan a los beneficiarios directos de acuerdos de CSSRD, propios de la dimensión educativa en zonas de frontera, que no son consideradas en los debates re-

5. En los casos de Uruguay, Venezuela y Brasil la información encontrada es de fácil acceso y se encuentra digitalizada. Mientras que para Paraguay y Bolivia las estadísticas de los últimos censos, ambos realizados en el 2012, se encuentran sin digitalizar y son de difícil acceso. En los casos de Uruguay, Venezuela y Brasil los censos fueron realizados en 2011 para los primeros dos países y en 2010 para Brasil.

6. Se debe aclarar que debido a las diferencias en la metodología las comparaciones de las variables mencionadas a lo largo del tiempo dentro de un mismo país o entre se deben realizar con extrema cautela.



gionales correspondientes. Asimismo, estas problemáticas también quedan relegadas durante los procesos de toma de decisión y de coordinación de políticas educativas regionales afectando directamente el impacto y los resultados de los acuerdos de cooperación e integración en este campo.

En este sentido, y a nivel regional, tanto el SEM 2011-2015 como las Metas 2021, si bien tratan algunos obstáculos a la hora de lograr el bienestar de las poblaciones indígenas como por ejemplo la calidad de la enseñanza de las escuelas de frontera, ignoran situaciones de conflicto específicas del área educativa. El problema que se aborda en este artículo surge a partir del auge de la CSSR de los últimos años y de los debates en torno a sus diferentes interpretaciones en América Latina. Tanto los objetivos del Plan SEM que establecieron los países del bloque como las mencionadas Metas 2021 caen en tecnicismos dejando de lado o vaciando de contenido varios aspectos conflictivos que sufren los beneficiarios directos de estos acuerdos.

Según el balance oficial realizado al concluir el Plan del SEM 2006-2010, la implementación del nuevo SEM 2011-2015 gozaría de una agenda de integración educativa en la región consolidada durante el desarrollo de las varias actividades llevadas a cabo durante el período anterior – seminarios, reuniones de los grupos de trabajo, etc.- cuyos resultados se verían profundizados por los proyectos ya ejecutados, y por el fortalecimiento de lazos con otros actores intra-bloque vinculados al área educativa como también de lazos con actores extra-bloque. Sin embargo, se torna necesario mencionar que las acciones vinculadas a la “educación en la diversidad” fueron mínimas en el SEM 2006-2010 ya que solo el objetivo 1.2<sup>7</sup> y el objetivo n°2<sup>8</sup> en términos generales hacían referencia a fortalecer las escuelas de frontera, las escuelas rurales y la diversidad racial.

Con respecto al nuevo Plan, del objetivo específico n°1 del SEM 2011-2015 se desprende de la intención de “promover y difundir acciones de respeto a la diversidad lingüística en los sistemas educativos de los países” para lo cual se ha realizado un seminario regional<sup>9</sup>. Además se pretende “consolidar las escuelas interculturales de frontera como una política de los Ministerios de Educación de los países miembros y asociados del MERCOSUR”. De esta manera se trata de hacer presente la problemática intercultural de las escuelas de frontera a nivel institucional a través de la formación

de equipos dentro de los Ministerios para dar respuestas a las demandas del proyecto “Escuelas Interculturales de Frontera”. Sin embargo, esta iniciativa deja de lado un aspecto fundamental que debería tener en cuenta toda política educativa de un Estado inclusivo, esto es el carácter transversal; es decir, a pesar de que los desafíos educativos nacionales le competen especialmente al Ministerio de Educación, también se torna necesario que las políticas y prácticas educativas se discutan en un marco mucho más abarcativo que involucre a otras instituciones estatales de forma de profundizar el perfil nacional de desarrollo.

Por otro lado, del objetivo específico n°2 nace la meta de “sensibilización e información sobre el derecho a la educación en los países del MERCOSUR, con énfasis en la educación de las personas con necesidades educativas especiales, pueblos indígenas y afro-descendientes”. Para el logro de esta meta se propuso la realización de una campaña de concientización del derecho a la educación de aquellos habitantes con necesidades educativas distintivas.

A modo de una primera síntesis, se puede afirmar que tras analizar los objetivos del SEM 2011-2015 se evidencia que el Plan sólo introduce débilmente los conflictos y tensiones del área educativa que sufren las poblaciones indígenas de los países del bloque a través de la invitación pública a conocer la existencia de algunas de estas problemáticas.

En el documento Metas 2021 se plantea que las dificultades que han tenido las minorías étnicas para acceder al sistema educativo de modo equitativo están relacionadas con dos factores centrales. En primer lugar, se señala que un gran porcentaje de la población indígena vive en zonas rurales, geográficamente aisladas y por lo mismo, lejanas a los principales espacios educacionales. En efecto, los estudiantes que habitan allí suelen contar con pocas posibilidades de acceso a los centros educativos por su relativa escasez o por las grandes distancias que deben recorrer para asistir a éstos. Además, en algunos casos, los jóvenes indígenas en edad escolar acceden a instituciones que se encuentran en condiciones inadecuadas por la falta de infraestructura, mantenimiento, servicios básicos, como agua y electricidad, materiales didácticos y docentes, entre otras cuestiones. Entre los factores que se mencionan, los servicios básicos son el primer factor con mayor incidencia en el desempeño relacionado con el establecimiento educativo

7. El objetivo 1.2. reza “Fomento de programas culturales, lingüísticos y educativos que contribuyan a construir una identidad regional y fortalezcan las zonas de frontera” (Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, pág. 37).

8. El objetivo número 2 plantea “Promover la educación de calidad para todos como un factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo” (Plan del Sector Educativo del MERCOSUR 2006-2010, pág. 38).

9. Seminario “Línguas, Educação e Integração”. Participación de CAPL en el “Fórum de línguas da ANEP” (Administração Nacional de Educação Pública), en Montevideo, 12 de octubre de 2012.



mientras que el segundo es la calidad de las infraestructuras (oficinas administrativas, salas de profesores, instalaciones deportivas, comedores, laboratorios, salas de computación y bibliotecas, entre otras).

En segundo lugar, el mismo Documento reconoce la falta de adecuación, de relevancia y pertinencia en los currículos. La escasa vinculación entre la cultura de las poblaciones indígenas con las materias que se cursan en las escuelas evidencia que se suele olvidar que el entramado de significados culturales que se incluyen en el currículo escolar se sustenta en una racionalidad diferente. Por lo tanto, las lógicas que subyacen en el comprender, aprehender, leer e interactuar con el mundo son distintas a las formas en que aprendemos, enseñamos y conocemos en la cultura occidental (Rodríguez, 2011:65). Es decir, legitimizar la cosmovisión indígena en el diseño curricular depende de mantener "(...) los sentidos y significados generados en un contexto socio-histórico específico a los que les subyace un episteme particular. Hacer esto implica generar rupturas epistemológicas en la construcción didáctica y curricular, con los modelos promovidos desde la institucionalidad de la sociedad occidental" (Rodríguez, 2011:67). En los saberes y conocimientos de las comunidades indígenas corresponde plasmar el pleno significado de su episteme, así el discurso de integración impulsará una capacidad transformadora de la realidad, proceso en el cual los docentes ocupan un rol principal. Asimismo, la insuficiente capacitación de los docentes para ofrecer una respuesta educativa satisfactoria a las demandas que plantea la interculturalidad impacta negativamente sobre los resultados esperados de los procesos de enseñanza y aprendizaje para los jóvenes indígenas.

De esta manera, el fortalecimiento de la profesión docente se vuelve fundamental para lograr una educación intercultural de calidad. Si los currículos son inadecuados para las necesidades de la educación intercultural de los pueblos indígenas, los docentes –y las autoridades de las instituciones educativas- son los principales actores para paliar sus consecuencias sobre la calidad de la educación que ofrecen. Un obstáculo fuerte para esta tarea son las tensiones lingüísticas entre educador y educando. En los países del MERCOSUR se puede distinguir una característica común: desde el inicio del Estado-Nación se ha buscado construir un modelo homogéneo basado en su población de origen europeo y en el monolingüismo. La excepción ha sido Paraguay, el único país americano con un bilingüismo que constituye el eje de la identidad nacional, donde una lengua indígena urbanizada, el guaraní, es hablada por más ciudadanos de los que hablan el español. En el MERCOSUR, la problemática de las lenguas se planteó desde la entrada en funcionamiento del bloque, reconociendo la necesidad de promover en los países miembros el aprendizaje del castellano y el portugués. No obstante, en toda la década del '90 no hay avances significativos en ese sentido

sino que, por el contrario, se reconoce un avance del inglés por sobre las dos lenguas mencionadas.

A partir de la llegada al poder de gobiernos con tinte izquierdista, el MERCOSUR ha re-direccionado las políticas de integración educacional con el objetivo de incorporar a la agenda regional algunas temáticas como la inclusión social de sus pueblos. Así, la cuestión etnolingüística emerge junto al interés común de fortalecer una identidad regional en base al multilingüismo. Sin embargo, las diversas políticas sociales e iniciativas de coordinación regional se refieren a las lenguas como si fueran independientes de los hablantes y como si las acciones que se ejercen sobre ellas no tuvieran consecuencia en la vida de las personas. Así, Acuña (2007) propone superar la mera preocupación por la extinción de las lenguas, su empobrecimiento, su falta de escritura o su falta de estandarización. La problemática que actualmente se encuentra desatendida por los países del MERCOSUR refiere a las dificultades a las que se enfrentan diariamente los jóvenes indígenas para acceder a una educación de calidad, especialmente, aquellos que habitan en zonas de frontera.

Por otra parte, Hecht (2011) plantea que existe grandes matices en la situación actual de las diferentes lenguas de la región. En este sentido, hay lenguas que se hablan habitualmente en la vida cotidiana, lenguas que conviven tras distintos tipos de bilingüismos o multilingüismos y lenguas que lentamente dejan de hablarse y son reemplazadas por las lenguas dominantes. Por ejemplo, la lengua aymara se encuentra especialmente amenazada ya que anualmente cerca de un 2% de la población de Bolivia y Argentina deja de usar este idioma. La situación es sumamente preocupante en el territorio boliviano, pues gran parte de la población regional que habla aymara se encuentra en este país. Según la coordinadora del Instituto Nacional de Lengua y Cultura Aymara (ILCA), Martha Gonzales, la desaparición del aymara obedece a tres razones: su carácter oral no escrito, la castellanización y el miedo de los usuarios a la discriminación. Por ello, remarcó que es preciso implementar políticas públicas para revitalizar la lengua (Zapana, 2014).

En definitiva, el plurilingüismo se reconoce en abstracto pero no se reconocen las lenguas que lo constituyen. Las políticas lingüísticas de la región adoptan el plurilingüismo, una categoría que surge de una necesidad política y que se despliega también pedagógicamente. Leonor Acuña (2002) plantea la necesidad de llevar a cabo dos tareas distintas pero complementarias en el trabajo escolar con el objeto de salvaguardar el derecho a una educación intercultural de calidad, hablamos del respeto por la diversidad y la atención de la diversidad. En el primer caso se trata de la enseñanza y la práctica de la tolerancia interna y externa al aula. En el segundo caso, se trata de diseñar una escuela que dé las respuestas necesarias para que los chicos que tienen saberes diferentes y, por lo tanto diferentes "distancias"



respecto de los saberes meta de la escuela, puedan alcanzarlos (Acuña, 2002:3).

Retomando el Documento de Metas 2021, la meta específica n°3 establece “prestar apoyo especial a las minorías étnicas, las poblaciones originarias y afro-descendientes, a las alumnas y al alumnado que vive en zonas urbanas marginales y en zonas rurales, para lograr la igualdad en la educación”. A su vez, la meta específica n°4 plantea “garantizar una educación intercultural bilingüe de calidad a los alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios”. Como consecuencia de los indicadores que plantean ambas metas específicas para medir el logro de las iniciativas<sup>10</sup>, se podría decir que se amalgama de mejor manera algunos de los conflictos que aquejan a estas poblaciones de lo que se denota en los objetivos mencionados del SEM. Esto debido a la mera postura de divulgación de los objetivos del SEM con respecto a las problemáticas educativas de las poblaciones indígenas marginadas en los acuerdos de CSSRD de los países del MERCOSUR. Sin embargo, a lo largo del Documento Metas 2021 se forja constantemente la idea de que la mejora del rendimiento del estudiante es el eje fundamental del logro de los objetivos planteados, por lo que, a pesar de esbozar la mayoría de las problemáticas educacionales, Metas 2021 diluye en tecnicismos la complejidad de estos conflictos.

Desde el nacimiento del Estado-Nación, la tendencia había sido la homogeneización cultural. Así, los sistemas educativos fueron sustituyendo las diferentes lenguas con las que los alumnos llegaban a la escuela por la “lengua nacional o patria” menguando la riqueza de la cultura regional. Frente a esto, los gobiernos latinoamericanos de las últimas décadas se han esforzado por superar los conflictos en torno a la educación intercultural a través de la coordinación de políticas y prácticas educativas. Desde esta perspectiva, Ferreira de Faria y Mendes Thomaz (2012) plantean la importancia de las “escuelas espejo” en las zonas de frontera para fomentar una educación bilingüe e intercultural. Estas “escuelas espejo”, junto a los esfuerzos por construir un modelo de enseñanza común en las zonas fronterizas de los países del MERCOSUR, se enmarcan en el SEM 2011-

2015 y en el Proyecto Escuelas Interculturales Bilingües de Frontera (PEIBF). En este sentido, los países del bloque buscan profundizar la integración educacional y respetar la diversidad cultural a través de los diferentes mecanismos que ofrece la Cooperación Internacional. Pero, siguiendo a las autoras, la valorización de la interculturalidad se expresa inadecuadamente en las prácticas educativas<sup>11</sup> y su reconocimiento y respeto queda diluido en la exaltación de la voluntad política y en las muchas iniciativas de cooperación vacías de contenido.

De esta manera, la escuela que desatiende a sus alumnos en su diversidad (tanto en el sentido de prestar atención como en el de desarrollar políticas educativas específicas) se vuelve ineficaz e ineficiente (Acuña, 2002:2). Pero la enseñanza bilingüe es tan sólo una cara del dilema que se presenta como un abanico de conflictos que exceden los límites de la escuela de frontera y las tensiones lingüísticas que sufren las poblaciones indígenas frente al sistema educativo. En efecto, el reconocimiento a la atención de la diversidad debe encararse en el marco de programas de desarrollo integrales.

## A modo de conclusión

En los últimos años, la regionalización, como aumento de los vínculos regionales, ha avanzado mucho más que la integración cuyo nuevo paradigma se plasma en la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR que a su vez, articulada con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA se convierte en la base de la ofensiva política que permite la formación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC. Esta iniciativa reúne por primera vez los países de América Latina y el Caribe en su propia organización política sin la participación de los poderes centrales o de antiguas potencias coloniales (Martins, 2014). En los últimos tiempos se tornó frecuente la exaltación de la voluntad política como combustible para construir la unidad latinoamericana. Además, el debate sobre la agenda post-2015 y los ODS han impulsado

10. Se cree pertinente aclarar cuáles son los indicadores de las metas señaladas. De la meta específica n°3, los indicadores son: a. Porcentaje de niños de estos colectivos escolarizados en la educación inicial, primaria y secundaria básica; y b. Porcentaje de alumnado de minorías étnicas, poblaciones originarias y afro-descendientes que realiza estudios de educación técnico profesional (ETP) y universitarios. Por otro lado, los indicadores de la meta específica n°4 son: a. Porcentaje de alumnos pertenecientes a minorías étnicas y pueblos originarios que dispone de libros y materiales educativos en su lengua materna, y b. Porcentaje de maestros bilingües trabajando en las aulas bilingües con estudiantes que hablan en su mismo idioma originario (Documento Metas 2021, 2010:148-149).

11. Cabe aclarar que por “prácticas educativas” se entienden a las prácticas docentes no tan solo como acciones, sino como acciones humanas intencionadas, es decir, como praxis (García Cabrero, B., Loredó Enríquez, J., & Carranza Peña, G., 2008). A su vez, las “prácticas docentes” se plantean como acciones –sin intención– que conllevan trabajo, tiempos, planeación e intención y que ocurren dentro de la escuela y fuera de ella y que es llevada a cabo en todo momento con los niños, padres de familia, compañeros y directivos, para obtener como resultado la construcción de conocimientos y desarrollo de competencias en los alumnos (García Cabrero, B., Loredó Enríquez, J., & Carranza Peña, G., 2008).

# **La dimensión educativa en el MERCOSUR:** *tensiones lingüísticas y poblaciones indígenas.* *Las problemáticas ocultas en la* *Cooperación Sur-Sur Regional para el Desarrollo.*



Revista  
Integración y Cooperación  
Internacional

un nuevo auge de la voluntad política de los líderes de los Estados latinoamericanos. Según el breve recorrido realizado en este artículo a través de algunos documentos de acuerdos internacionales o de los debates en torno a ellos se concluye que las verdaderas problemáticas que sufren las poblaciones indígenas latinoamericanas son abarcadas lánguidamente en el núcleo de los objetivos que acuerdan internacionalmente los Estados. Si éstos se consideran Estados inclusivos priorizando la educación como pilar de sus modelos de desarrollo nacional y regional, las problemáticas propias de los habitantes indígenas no pueden ni deben ser ignoradas.

Los verdaderos núcleos problemáticos que deberían ser abordados por los acuerdos de CSSRD en el área educativa son sólo débilmente incluidos en la toma de decisiones dentro de los procesos de integración educativa que incentiva el MERCOSUR, debilitando el impacto de la política en cuestión y siendo especialmente corrosivo para la calidad de la enseñanza de las poblaciones indígenas que habitan en zonas rurales o de frontera. La variable educativa es una pieza central en la construcción de la libertad ciudadana, en términos de derechos y deberes, que hace a la dimensión social y humana del desarrollo socio-económico de los países latinoamericanos.

Si la esencia de los actuales proyectos y programas de CSSRD, y fundamentalmente de aquellos firmados por los países del MERCOSUR, es la inclusión, se cree sumamente necesario que por lo menos aquellas iniciativas en el área educativa que se relacionen con las fronteras nacionales conciban en su seno las problemáticas propias que vienen sufriendo las poblaciones indígenas a la hora de ejercer su derecho a la educación. En este sentido, el artículo 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas plantea: “Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración”.

Se considera que los mecanismos y métodos de la Cooperación Internacional deben ser funcionales al desarrollo de los pueblos. En efecto, los acuerdos de CSSRD que involucran países latinoamericanos, no sólo en el área educativa sino en todos los campos temáticos, deben tener en cuenta las necesidades y las demandas de las comunidades indígenas ya que sus integrantes también son ciudadanos. Los países del MERCOSUR poseen esta obligación que, de no ser cumplida, trunca el proceso de desarrollo nacional y regional.

Martín Fierro, una de las figuras literarias de la región que quedó al margen de la atención de la civilización, decía que él hablaba de “Males que conocen todos, / pero que naides contó” (Canto XIII, Martín Fierro). Lo que trata de hacer este artículo es llamar una vez más la atención sobre problemáticas que ya algunos conocen pero igualmente marginan, y, a la vez, afianzar desde la academia, el proceso de integración de los pueblos latinoamericanos desde sus propias raíces.



## Bibliografía

- ACOSTA, Albert (2010), "El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la Constitución de Montecristi", Policy Paper 9, Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07671.pdf>
- ACTIS, Esteban (2011) "La estrategia "híbrida" de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo", en *Temas y Debates* n° 22, año 15, julio-diciembre. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n22/n22a07.pdf>
- ACUÑA, Leonor (2002), "De la castellanización a la educación intercultural bilingüe: sobre la atención de la diversidad lingüística en la Argentina", *Educación*, 107, 99. Disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/11/21.pdf>
- ACUÑA, Leonor (2007), "Lenguas y hablantes", febrero. Disponible en: [http://www.celu.edu.ar/sites/www.celu.edu.ar/files/images/stories/pdf/coloquios/Acuna\\_Lenguas\\_y\\_hablantes.pdf](http://www.celu.edu.ar/sites/www.celu.edu.ar/files/images/stories/pdf/coloquios/Acuna_Lenguas_y_hablantes.pdf)
- ACUÑA, Leonor; MENEGOTTO, Andrea; FERNÁNDEZ SILVA, Claudia (1999), "El dialecto: entre el estereotipo y las claves culturales", en *Actas del IX Congreso Internacional de ASELE*. Disponible en: [http://cvc.cervantes.es/ENSENANZA/biblioteca\\_ele/asele/pdf/09/09\\_0146.pdf](http://cvc.cervantes.es/ENSENANZA/biblioteca_ele/asele/pdf/09/09_0146.pdf)
- ARGIBAY, Miguel; CELORIO, Gema; CELORIO, Juanjo (1997), "Educación para el desarrollo. El espacio olvidado de la cooperación", *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, Número 19. Disponible en: <http://www.ehu.es/documents/1530678/1576045/1+ED1997LanKoadernoak.pdf>
- BARKIN, David (1999), "Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable", *Cuadernos de desarrollo rural*, (43). Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos\\_user/documentos/revista51/SCANNER/CDR%2043/art%EDculo001.pdf](http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/SCANNER/CDR%2043/art%EDculo001.pdf)
- CEPAL (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consensus\\_Montevideo\\_PyD.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consensus_Montevideo_PyD.pdf)
- CEPAL (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Síntesis. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf?sequence=4)
- CEPAL, Agricultores familiares y pueblos originarios son clave para la adaptación al cambio climático, Información disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/agricultores-familiares-y-pueblos-originarios-son-clave-para-la-adaptacion-al-cambio>, consultada el 29 de diciembre de 2014
- CEPAL, Países de la región adoptan el Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo, Información disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/paises-de-la-region-adoptan-el-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo>, consultada el 29 de diciembre de 2014
- CORREA PRADO, Fernando (2012), "Una vez más, el (neo) desarrollismo", *Revista Pueblos*, N° 51, Disponible en: <http://www.revista-pueblos.org/?p=2441>
- CROCE, Alberto César (2013), "Cooperación iberoamericana en educación. La experiencia de las metas educativas 2021", *Revista Iberoamericana de Educaça*, N° 61. Disponible en: <http://www.rieoei.org/rie61a01.pdf>
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Editorial Antropofagia, Buenos Aires
- FERNÁNDEZ SANTAMARÍA, María del Rosario (2003), "La situación de la educación básica en Iberoamérica: Retos para la cooperación internacional", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 31
- FERREIRA DE FAFIA, Ivani; MENDES THOMAZ, Karina (2012). En-sino via Pesquisa: a universidade para a diversidade latino-americana, *Revista Gragoatá*, vol. 17, n° 32. Disponible en: <http://www.uff.br/revistagragoata/ojs/index.php/gragoata/article/view/121/96>
- FUENZALIDA RODRÍGUEZ, Pedro, "Tensiones político-epistémicas de la representación y reproducción social indígena en el currículum intercultural", en LONCON ANTILEO, Elisa; HECHT, Ana Carolina (2011), "Educación Intercultural Bilingüe en América Latina y el Caribe: balances, desafíos y perspectivas". Disponible en: [http://www.interculturalidad.org/numero08-09/pdf/educacion\\_intercultural\\_bilingue.pdf](http://www.interculturalidad.org/numero08-09/pdf/educacion_intercultural_bilingue.pdf)
- GARCÍA CABRERO, Venidle; LOREDO ENRÍQUEZ, Javier; CARRANZA PEÑA, Guadalupe (2008), "Análisis de la práctica educativa de los docentes: pensamiento, interacción y reflexión", *Revista electrónica de investigación educativa*, vol. 10 (spe.). Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-40412008000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412008000300006)
- HECHT, Ana Carolina, "Educación intercultural bilingüe en Argentina: balances, desafíos y perspectivas", en LONCON ANTILEO, Elisa; HECHT, Ana Carolina (2011), "Educación Intercultural Bilingüe en América Latina y el Caribe: balances, desafíos y perspectivas". Disponible en: [http://www.interculturalidad.org/numero08-09/pdf/educacion\\_intercultural\\_bilingue.pdf](http://www.interculturalidad.org/numero08-09/pdf/educacion_intercultural_bilingue.pdf)
- LARREA, Ana María (2010), "La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico", en *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*, SENPLADES, 1ª ed., Quito



- MARCHESI, Álvaro (2009), "Las Metas Educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios", *Revista CTS*, vol. 4, n° 12, págs. 87-157
- MARTINS, Carlos Eduardo (2014), *La integración regional en América Latina y sus desafíos contemporáneos*, Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 12, CLACSO, Buenos Aires
- MERCOSUR, *Plan del Sector Educativo 2006-2010*. Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/Educacion\\_mercosur.pdf](http://www.oei.es/pdfs/Educacion_mercosur.pdf)
- MONCLÚS ESTALLA, Antonio; CALDERÓN, Bárbara (2001), *Educación para el desarrollo y cooperación internacional*, Editorial Complutense, Madrid
- NACIONES UNIDAS (2001), *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*. Observación General N° 13. Disponible en: <http://www.servindi.org/pdf/ObservacionesyRecomendacionesGenerales.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2002), *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), Nueva York, 2002. Disponible en: [http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD\\_Informe.ESP.pdf](http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/6/43766/WSSD_Informe.ESP.pdf)
- NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Resolución 61/295. Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- NACIONES UNIDAS, COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO (1987), *Informe Nuestro futuro común*
- OCMAL, "Mapa de conflictos mineros, proyectos y empresas mineras en América Latina". Disponible en: [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/) consultada el 6 de abril de 2015
- POST CONGRESO IBEROAMERICANO DE EDUCACIÓN (2010), *Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios. Contribuciones de organizaciones de la sociedad civil post Congreso Iberoamericano de Educación. Octubre de 2010*. Disponible en: [http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/clade\\_metas2021\\_vol2\\_b.pdf](http://www.campanaderechoeducacion.org/v2/phocadownload/clade_metas2021_vol2_b.pdf)
- SAGUIER, Marcelo (2013), *Minería para el desarrollo integral en la estrategia de Unasur*, Documento de Trabajo N° 70, FLACSO. Disponible en: [http://www.obermedia.com.ar/flacso/wp-content/uploads/2014/07/FLA\\_unasur\\_70\\_2013.pdf](http://www.obermedia.com.ar/flacso/wp-content/uploads/2014/07/FLA_unasur_70_2013.pdf)
- UNICEF (2011), *Los pueblos indígenas en Argentina y el derecho a la educación. Situación socioeducativa de niñas, niños y adolescentes de comunidades toba*. Disponible en: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/tobas\\_web.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/tobas_web.pdf)
- ZAPANA, Verónica, Advierten con la desaparición del idioma aymara en la región, en Página web del Diario Página Siete, La Paz, Bolivia, 24 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/7/24/advierten-desaparicion-idioma-aymara-region-27532.html>, consultada el 8 de abril de 2015



## Reseña

### *La Cooperación Internacional desde la visión de los Países de Renta Media: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*

**COLACRAI, Miryam (comp.)**

*por Daniel G. Ippolito\**

**Compiladora:** Miryam Colacrai | **Autores:** Bruno Ayllón Pino, Natalia Ceppi, Miryam Colacrai, Alejandra Kern, María Elena Lorenzini, Margarita Olivera, Valeria Pattacini, Miguel G. Vallone y Laura Weisstaub.

**Edición:** Rosario, UNR Editora. Año: 2013 | 224 Páginas | ISBN: 978-987-702-036-6

“La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM, discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas”, obra publicada en 2013, se presenta en formato de e-book como el resultado de razonamientos teóricos y análisis empíricos de desatacados autores de Argentina y España, con textos compilados por la investigadora y profesora de Relaciones Internacionales Dra. Miryam Colacrai (UNR-CONICET). El trabajo reúne a Bruno Ayllón Pino, Natalia Ceppi, Miriam Colacrai, Alejandra Kern, María Elena Lorenzini, Margarita Olivera, Valeria Pattacini, Miguel Vallone y Laura Weisstaub, en el marco de investigaciones llevadas a cabo en el CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario) de la Universidad Nacional de Rosario y en el CECI+D (Centro de Investigaciones en Cooperación Internacional y Desarrollo) de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. UNR Editora publica esta obra de 224 páginas, escrita enteramente en español, con ocho capítulos que condensan distintas lecturas sobre los desafíos y oportunidades para Sudamérica en el ámbito de la cooperación al desarrollo, en clave histórica y advirtiendo sobre un presente que denota bifurcaciones hacia el futuro. América del Sur, como región de ingresos medios, (re)emerge con un promisorio perfil de oferente de cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular gracias a los liderazgos de Brasil, Venezuela y Chile, entre los más destacados.

La obra sintetiza las realidades que viven muchos países sudamericanos como receptores y donantes en el contexto de la nueva arquitectura internacional de la ayuda, en dos grandes apartados que traen a consciencia las diversas condiciones y procesos catalizadores del desarrollo. En la primera parte, el análisis se adentra en debates conceptuales e históricos acerca de los problemas que imprimen ciertos criterios economicistas, como ser las clasificaciones de países según el Ingreso Nacional

per cápita que elabora el Banco Mundial y que son utilizadas por el Comité de Ayuda Oficial al Desarrollo de la OCDE para confeccionar la lista de receptores de cooperación internacional bajo la forma de AOD. De igual manera, se contextualizan los distintos paradigmas y teorías económicas que han influido en las visiones del desarrollo; se reflexiona sobre el poder del discurso político (especialmente europeo) como condicionante para la asignación de ayuda hacia problemas de cohesión y bienestar social en América Latina. Complementariamente, se indagan los resultados de las políticas de ciencia y tecnología en PRM para motorizar el desarrollo -incluyendo el papel jugado por las relaciones europeo-latinoamericanas- cuando la dinámica predominante resulta ser el acceso a nuevas tecnologías antes que su producción local o en territorio.

En la segunda parte, la obra retroalimenta aspectos teórico-conceptuales con estudios empíricos de políticas y prácticas sudamericanas, centrándose en los siguientes casos: Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Venezuela. Desde lo metodológico, se integra el análisis documental con fuentes estadísticas que permiten clarificar parcialmente la trascendencia o eficacia de la cooperación provista y/o recibida por los citados países. En cada caso analizado se destaca la contextualización del conocimiento y se ofrece un abordaje histórico de las orientaciones de las respectivas políticas exteriores; de cómo éstas han influido sobre el diálogo político entre los cooperantes para la atracción de mayores o menores flujos de ayuda, principalmente AOD. El caso de Argentina introduce una controversial hipótesis: que históricamente una mayor inclinación hacia el liberalismo en la conducción política generó mejores condiciones para la recepción de flujos de AOD, aunque en los últimos 10 años de la historia nacional, cuando se aplicaron políticas de corte heterodoxo, dichos flujos también fueron significativos.

\* Profesor de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Argentina, Sede Paraná. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Contacto: [daniel.ippolito@fulbrightmail.org](mailto:daniel.ippolito@fulbrightmail.org)



Brasil es el siguiente caso analizado: se presentan los antecedentes, concepciones y desafíos futuros de la cooperación triangular, siendo un país líder que busca la construcción de diálogos horizontales con Estados desarrollados y organismos multilaterales. El caso de Chile, por su parte, ilustra los resultados que se pueden alcanzar en el plano de las relaciones internacionales cuando existe convicción, continuidad y responsabilidad en la clase dirigente. Chile se distingue por contar con una política de Estado decidida a convertir a la cooperación internacional en una “obligación”, habiendo logrado construir sólidas alianzas con miembros de la OCDE para la cooperación triangular. Al mismo tiempo, el caso demuestra que las desigualdades internas y los persistentes índices de pobreza –a pesar de los avances realizados– requieren de renovados esfuerzos domésticos a ser complementados con ayuda externa. En los casos de Bolivia y Venezuela, el análisis destaca cómo desde el asenso de Evo Morales y Hugo Chávez a la presidencia de sendos países, se reconfiguraron las políticas de cooperación internacional en función de las afinidades político-ideológicas, volviéndolas *altermundistas* y *contrahegemónicas*.

Por su originalidad y relevancia temática, la obra lleva al lector a reflexionar acerca del papel que podrían jugar ciertos países de la región en la nueva arquitectura internacional de la ayuda. En la etapa de transición que marca la conclusión de los ODM (2000-2015) y las negociaciones para la futura agenda de desarrollo post-2015, sería oportuno trabajar sobre posibles estrategias que refuercen las identidades y modalidades de acción de este grupo de países. Si bien la triangulación y la CSS (re)emergen como promisorias modalidades de la cooperación internacional al desarrollo desde y para los países de América del Sur, como analizado en esta obra, aún quedan importantes interrogantes por responder.

El gran problema de la desigualdad en América Latina y el Caribe debería conducir a la Academia a esforzarse por acercar estudios empíricos sobre los aciertos y dificultades en la tarea de territorializar los objetivos de desarrollo, incorporando el grado de alcance o efectos producidos por la cooperación viabilizada desde la integración

regional y los nuevos esquemas de regionalismo post-neoliberal. Quedan por esclarecerse las maneras en que la cooperación puede contribuir a la convergencia espacial de sus territorios, así como las políticas y procedimientos necesarios para adaptar los objetivos y acciones globales a la agenda local-regional y viceversa. Finalmente, la realidad y futuro de los PRM ameritan mayores profundizaciones sobre las fuentes, mecanismos e instrumentos innovadores de financiación al desarrollo para regiones como América del Sur (y América Latina en general) por la vía de la cooperación internacional.



## Reseña

# El lado oscuro de las ONG

GARRIDO VALLS, José David

Editorial Arcopress, España 2007

El estudio elaborado por José David Garrido Valls (2007) ofrece una visión crítica de un fenómeno que se ha expandido y generalizado en las últimas décadas: el de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, éstas se han convertido en actores relevantes para la política nacional e internacional. En 1945, la Carta de las Naciones Unidas inauguró este proceso mediante una implícita referencia en el artículo 71 del capítulo 10. Unos años más tarde, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) les otorgó la denominación de *Non-Governmental Organizations*. Pero fue durante las últimas dos décadas del siglo XX, que proliferaron aceleradamente, en gran medida gracias al impulso recibido por la irrupción de los voluntariados.

En este marco, el propósito del autor es derrumbar el carácter incuestionable con que se ha revestido a estas instituciones, exponiendo el *lado oscuro* de muchas de ellas, en el cual se ocultan “actos y personas que nada tienen que ver con el espíritu solidario”. Sobresalen en este sentido, intereses recaudatorios, costosas burocracias, escasas actividades benéficas e insoslayables dependencias político-partidarias, empresariales, religiosas, sindicales o estatales.

El libro se compone de cinco capítulos, a lo largo de los cuales se somete a cuestionamiento la legitimidad de conocidas ONG a nivel internacional y se denuncian irregularidades de numerosas ONG españolas.

El *primer capítulo* se ubica en el plano internacional. Brinda una breve perspectiva histórica acerca del fenómeno de las ONG, para luego poner en cuestionamiento dos de sus expresiones: las ONG conservacionistas y las ONG que actúan en el Tercer Mundo. Como corolario, cuestiona el vínculo que se establece entre las ONG y los medios de comunicación.

Dentro de la rama conservacionista, las críticas se dirigen a *World Wildlife Found (WWF)* y *Greenpeace*. El autor caracteriza a ambas por sus raíces “eco-fascistas” y sostiene que la primera se distingue por su participación en el tráfico de marfil, mientras que la segunda se destaca por desvíos de fondos recaudados y las acusaciones fraude fiscal.

En cuanto a las ONG que actúan en el Tercer Mundo, muchas de ellas aprovechan el carácter imprescindible que revisten como canalizadoras de la ayuda proporcionada por el Primer Mundo, para servir a intereses no humanitarios. Entre ellos el autor destaca los negocios particulares generados a partir de la comercialización de bienes que los miembros de las ONG reciben con exenciones fiscales; la utilización de las subvenciones para sostener estilos de vida suntuosos; la creación de ONG carentes de personal capacitado, con el único objetivo de percibir fondos estatales que luego son desviados o consumidos en salarios y honorarios elevados; y la utilización de la estructura organizacional para reubicar funcionarios o militantes políticos sin ningún tipo de experiencia en intervenciones humanitarias.

Finalmente, en lo que refiere a la relación entre las ONG y los medios de comunicación se explica en el libro que la pugna por la percepción de subsidios lleva a la batalla por una exposición mediática que de a conocer -o espectacularice- su compromiso con causas nobles.

El *segundo capítulo* presenta una descripción del fenómeno de las ONG en España, que en el nuevo siglo se ha convertido en “el movimiento asociativo por excelencia”. Sus notas distintivas son la dependencia del financiamiento público y la filiación a los dos partidos políticos mayoritarios. Ello ha llevado a las ONG españolas a la pérdida de su autonomía y carácter reivindicativo, a la sumisión a la administración de turno, al estrechamiento de sus bases sociales y ensanchamiento de sus burocracias; y a la consideración de sus estructuras como oportunidades de lucro y promoción personal.

El *tercer capítulo* está dedicado a las ONG auspiciadas por la Iglesia Católica, con especial atención a la situación española. Éstas reciben subvenciones estatales, sin embargo, priorizan sus objetivos evangelizadores y proselitistas por sobre su misión de asistencia social. Por otro lado, su dependencia parcial del erario público las acerca a los partidos políticos, muy concretamente, al Partido Popular, PP. Un ejemplo de esta relación, es el de la ONG *Mensajeros de la Paz*, que el autor desarrolla extensamente.



El *cuarto y quinto capítulo* presentan casos de ONG auspiciadas por los partidos políticos mayoritarios en España: el PP y el Partido Socialista Obrero Español, PSOE. En ambos casos, las asociaciones sin fines de lucro funcionan como fuentes de trabajo para políticos jóvenes o retirados. Asimismo, dependen enteramente de las subvenciones estatales -las cuales varían de acuerdo al color político de la administración- y presentan irregularidades en el manejo de fondos. Las situaciones expuestas son las de Fundación Humanismo y Democracia, Fundación Iberoamericana Europa-Centro de Investigaciones de Promoción y Cooperación Internacional, Mensajeros de la Paz (todas ellas cercanas al PP), Solidaridad Internacional, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad; Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (cercanas al PSOE).

A lo largo de sus páginas, José David Garrido Valls presenta numerosas denuncias sobre irregularidades en la actuación de unas ONG que alejadas de su misión solidaria, sirven a fines poco nobles. Un *lado oscuro* que debe ser expuesto para correr el velo de irreprochabilidad que cubre a este movimiento asociativo tan de moda en el mundo de hoy.



## Últimos libros ingresados en la Biblioteca del CERIR

Título

### **El problema de la guerra y las vías de la paz**

Autor

**BOBBIO, Norberto**

Edición

**Barcelona: Gedisa, 1982**

Título

### **La Tributación en los países integrantes del Mercosur ante una nueva realidad**

Autor

**VITTA, José María**

Edición

**Rosario: UNR Editora, 2013**

Título

### **Aproximación a una concepción integral de la seguridad ciudadana del siglo XXI**

Autor

**SISMONDI, Ana Rosa**

Edición

**Granada: UIM, 2014**

Título

### **El lado oscuro de las ONG**

Autor

**GARRIDO VALLS, José David**

Edición

**España: Editorial Arcopress, 2007**

Título

### **Sísifo en los Andes: La (frustrada) integración física entre Tarapacá y Oruro. Las caravanas de la amistad de 1958**

Autor

**GONZALES, Sergio**

Edición

**Santiago de Chile: RIL, Editores, 2012**

Título

### **Derecho de la integración. Manual. Parte II América-África**

Autor

**NEGRO, Sandra (Directora)**

Edición

**Buenos Aires: B de F, 2013**

Título

### **Solución de diferencias e implementación en procesos de integración regional**

Autor

**NEGRO, Sandra (Coordinadora)**

Edición

**Buenos Aires: La Ley, 2013**

Título

### **The Paramount Role of Human Dimension in International Negotiation**

Autor

**BELTRAMINO, Juan Carlos M.**

Edición

**Buenos Aires: Dunken, 2014**

Título

### **De la Guerra del Golfo al Nuevo Orden**

Autor

**PÉREZ LLANA, Carlos**

Edición

**Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991**



**Revista**

**Integración y Cooperación  
Internacional**